

Utfordringer innen boligpolitikken

Styringsperspektiver på boligpolitiske prosesser

Kristian Stang Kjelstrup



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2006

Forord

Ved avslutningen av arbeidet med en masteroppgave er det flere personer det er verdt å takke for veiledning, hjelp og støtte.

Jeg vil først rette en stor takk til min veileder Tore Hansen (vår og høst 2006), som har kommet med gode råd og nyttige innspill. Videre er det naturlig å takke Arne Holm, som har bidratt med lange og gode møter og uvurderlige tilbakemeldinger underveis. Jeg vil også spesielt takke Espen Ottesen Vattekar som har skrevet en parallell masteroppgave med utgangspunkt i Ullensaker kommune. Det har vært mange gode diskusjoner og samtaler om boligpolitikk og annet.

Takk til Ingvar Haagaa Dalen for nyttige ”språklige” kommentarer.

Takk, min kjære Astrid.

Og til slutt, takk til mine foreldre. Dere har vært gode støttespillere i alle år.

Eventuelle feil og mangler ved oppgaven er ene og alene mitt eget ansvar.

Kristian Stang Kjelstrup

Ytre Enebakk, november 2006

Antall ord i oppgaven: 34970

Innhold

FORORD	III
INNHold.....	V
1.0 INNLEDNING	1
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVEN	1
1.2 PROBLEMSTILLING	3
1.3 HVA ER BOLIGPOLITIKK?	5
1.4 TEORETISK UTGANGSPUNKT FOR STUDIEN	6
1.5 SKI KOMMUNE	6
1.6 HVORFOR ER DET INTERESSANT Å STUDERE KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK?	7
1.7 OPPGAVENS VIDERE GANG OG OPPBYGNING	9
2.0 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ BOLIGPOLITISKE PROSESSER.....	11
2.1 INTRODUKSJON	11
2.2 "GOVERNANCE"/"SAMSTYRING" OG "GOVERNMENT"	13
2.2.1 Innledning.....	13
2.2.2 Hva er governance?	14
2.2.3 Governance som fenomen – en overgang til governance?	15
2.2.4 Rhodes vs. Kooiman	16
2.2.5 Samstyring – minsker styringskapasiteten?	17
2.2.6 Policy networks, styringsnettverk og network governance.....	19
2.2.7 Governance og den kommunale boligpolitikken.....	20
2.2.8 Representerer Governance et nytt fenomen?.....	24
2.2.9 "Governance" – demokratisk trussel eller ny mulighet?	25
2.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER, HYPOTESER	26
3.0 KOMMUNENS ANSVAR OG ROLLE I BOLIGPOLITIKKEN	29
3.1 KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK – HVA ER SPESIELT?	29
3.2 KOMMUNENS BOLIGPOLITISKE ROLLE I ET HISTORISK PERSPEKTIV	31
3.3 DEN LOKALE DEFINERINGEN AV BOLIGPOLITIKK	32
3.3.1 Variasjoner i boligpolitikken.....	32
3.3.2 Kommunens rolle.....	35
3.3.3 Statens og andre myndigheters rolle – innsigelsesretten	37
3.3.4 Markedets rolle	38
3.5 BOLIGPOLITIKK OG PLANPROSESSER	39
3.5.1 Kommunens virkemidler i boligforsyningen.....	40
3.5.2 Planprosesser og demokrati.....	41
3.6 BOLIGPOLITIKK OG RESSURSER – KOMMUNEØKONOMI	42

3.7 ANTAKELSER - HYPOTESER	43
4.0 METODE	45
4.1 CASESTUDIETILNÆRMING	45
4.1.1 Valget av metode	45
4.1.2 Valg av kommune	45
4.2 DATA	46
4.2.1 Intervjudata	46
4.2.2 Dokumentdata	48
4.2.3 Reliabilitet og validitet	48
4.3 STUDIENS STRATEGI	49
4.3.1 Studiens strategi og variabler	49
4.3.2 Sammenlikning	50
4.3.3 Er generalisering mulig?	51
5.0 BOLIGPOLITIKK I SKI KOMMUNE	53
5.1 PRESENTASJON AV EMPIRIEN	53
5.2 SKI KOMMUNE	53
5.2.1 Boligbygging de senere årene	53
5.2.2 Politisk flertall i Ski kommune	55
5.3 BOLIGPOLITISK HISTORIE	55
5.4 BOLIGPOLITISKE MÅL	56
5.5 MARKEDETS ROLLE	58
5.6 KOMMUNEØKONOMISKE FORHOLD	59
5.7 AREALPLAN OG REGULERINGSPLAN - PROSESSENE FORUT FOR BOLIGPOLITIKK	60
5.7.1 Hvordan organiserer kommunen boligpolitiske prosesser?	60
5.7.2 Kommunens rolle i boligpolitiske prosesser	62
5.7.3 Overkommunale myndigheter som aktører	63
5.7.4 Hvilke andre aktører deltar?	64
5.7.5 Hvordan deltar de?	66
5.7.6 Virkemidler og styringsmuligheter	68
5.8 BOLIGPROSJEKTER	71
6.0 GOVERNMENT OG GOVERNANCE I BOLIGPOLITIKKEN	79
6.1 ANALYSEMODELL	79
6.2 KONTEKSTUELLE FORHOLDS BETYDNING FOR BOLIGPOLITIKKEN	80
6.2.1 Markedets rolle	80
6.2.2 Kommuneøkonomiens rolle	81
6.2.3 Statens rolle	82
6.2.4 Politisk flertall i kommunen, hovedstrategier for boligpolitikken	83
6.3 FORHOLDET MELLOM GOVERNMENT OG GOVERNANCE. STYRING AV BOLIGPOLITIKKEN?	83

6.3.1 Aktører innen kommunal boligpolitikk.....	83
6.3.2 Todelte boligpolitiske prosesser.....	85
6.3.3 Nettverk innen boligpolitiske prosesser?	86
6.3.4 Samstyring av boligpolitikken – et offentlig/privat partnerskap?.....	90
6.3.5 En overgang til governance?	92
6.3.6 Boligpolitikken – government med governance.....	93
6.3.7 Demokratiske implikasjoner.....	96
6.4 FUNN I SKI OG ULLENSAKER, EN SAMMENLIKNING	100
6.4.1 Kontekstuelle forhold.....	100
6.4.2 Aktører og prosesser.....	102
6.4.3 Boligpolitikken i Ski og Ullensaker – hva sier det oss?	102
6.5 HVA DEFINERER BOLIGPOLITIKKEN – EN OPPSUMMERING	103
6.5.1 Hva definerer boligpolitikken?.....	103
6.5.2 Styringsmulighetene kommunene har	104
7.0 AVSLUTNING.....	107
7.1 STYRINGSFORHOLD INNEN KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK	107
7.2 KONKLUSJON.....	111
7.3 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....	112
7.4 VEIEN VIDERE.....	112
LITTERATUR:	115
LISTE OVER INFORMANTER:	120
INTERVJUGUIDE:.....	121

1.0 Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven¹

Tema for denne oppgaven er kommunal boligpolitikk². Mer konkret er siktemålet å se på hvordan prosesser i forhold til kommunal planlegging påvirker og betinger innholdet i boligpolitikken. Hvilke virkemidler har kommunene for å styre mot en ønsket boligpolitikk, etter sine boligpolitiske målsettinger? Hvilke muligheter har kommunene til å øke samsvaret mellom målsettinger og faktisk boligbygging?

Jeg vil her avgrense oppgaven til boligpolitikkenes utbyggings- eller forsyningsdel. Dette vil si byggingen av boliger som blir solgt på det ordinære markedet, til forskjell fra den sosiale delen av boligpolitikken. Den sosiale delen inkluderer tiltak rettet mot spesielle grupper (vanskeligstilte), som ikke selv klarer å skaffe bolig på det ordinære markedet.

Boligpolitiske prosesser inkluderer både arealpolitikken og arbeidet frem mot vedtak av reguleringsplaner. Det er ønskelig å se på prosesser i forbindelse med rullering av arealdelen av kommuneplanene. Det er likevel også vesentlig å studere reguleringsprosessene hvor arealet allerede foreligger som boligområde i overordnet plan. I denne sammenheng er spørsmål knyttet til utbyggingens form og innhold viktige. Sentralt er: Hvor mye som skal bygges og hvordan det skal bygges?

Boligpolitikk er et felt som har gjennomgått betydelige endringer fra etterkrigsårene og frem til i dag. Stikkord for dagens boligpolitikk er liberalisering, deregulering og kommunalisering. (Myrvold m.fl. 2002) Dette er utviklingstrekk som kan gjenfinnes

¹ Denne oppgaven er skrevet i tilknytning til prosjektet ”Lokal autonomi og sentrale mål” med forsker Arne Holm som prosjektleder ved Norges Byggforskningsinstitutt (avdelingen flyttet til NIBR 1.4.2006).

² Når ikke annet framkommer, henspiller bruken av begrepet boligpolitikk på boligpolitikkenes forsynings- eller utbyggingsdel. Dvs. bygging av boliger som selges på det åpne marked.

på en rekke politikkområder. Likevel skiller boligpolitikken seg ut ved den graden av autonomi kommunen har.

Prosessene er sentrale for hvordan boligpolitikken defineres og får sitt endelige uttrykk i form av nye boliger. Holm (2005) fremholder viktigheten av å studere prosessene for å kunne si noe om hva som definerer boligpolitikken. Myrvold m.fl. (2002: 218) konkluderer også med at det er viktig å studere styringsforholdene mellom offentlige myndigheter og private aktører.

De senere årene har man sett et betydelig press i boligmarkedet. Prisstigningen har vært høy, og utbyggingspresset er dermed også stort mange steder. Det har ofte i denne sammenheng vært pekt på utbyggers rolle innen boligpolitikken. Mange hevder at man ser en utbyggerstyrt boligpolitikk, og at kommunen i liten grad har mulighet til å styre ut fra sine målsettinger. Man kan snakke om et utbyggerstyrt boligmarked. (Skogheim 2001) Flere kommuner anser boligbyggingen for å være ”styrt av utbygger og prisgitt markedet” (Ibid: 7)

Staten blander seg sjelden inn i den kommunale planleggingen, og har en tilbaketrukket rolle hvor de står for: mål og retningslinjer av mer overordnet karakter, plan- og bygningslovgivningen og forskning. (St. meld. Nr. 23 (2003-2004): 11). Staten har også finansieringsordninger til spesielle formål som griper inn i markedet, disse administreres av Husbanken (Ibid.). Disse har på denne måten størst betydning for den sosiale delen av boligpolitikken. De retningslinjene staten trekker opp for boligpolitikken, blir ivaretatt gjennom innsigelsesinstituttet. Planarbeidet i kommunene, herunder arealplan og reguleringsplan, må varsles hos overkommunale myndigheter, og de vil på bakgrunn av dette fremsette innsigelser om planene strider med overordnede retningslinjer. Ved innsigelse ugyldiggjøres vedtak gjort av kommunen. Videre forsøkes megling mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene. Fører ikke dette frem, blir saken avgjort i departementet, som for de fleste plansaker vil si miljøverndepartementet (Rundskriv T5/1995, miljøverndepartementet).

1.2 Problemstilling

Overordnet problemstilling:

Hvordan defineres den kommunale boligpolitikken?

Detaljert problemstilling:

Hvordan organiseres de boligpolitiske prosessene, og hvilken tilgang har kommunen på styringsmidler? Hvordan er styringsforholdene innen den kommunale boligpolitikken? Hvilke aktører deltar i prosessen, og hvilke følger får dette for boligpolitikken?

Det kan være nyttig å presentere noen forskningsspørsmål:

- Hvordan organiserer kommunen arbeidet med arealplanen?
- Hva slags målsettinger har kommunen for boligpolitikken?
- Hvordan oppfatter kommunen sin rolle i boligpolitikken?
- Nyttiggjør kommunene seg av mulighetene de har til å styre eller påvirke utbyggingen?
- Hvor aktive er kommunene til å nyttiggjøre seg de virkemidlene de har?
- Hvilke aktører deltar i utformingen av arealplan og reguleringsplaner?
- Hvor aktiv er kommunen i forhold til å aktivere ulike interesser?
- Hvilke arenaer møtes de ulike interessene på?
- Er det i tillegg snakk om uformelle møter og uformell kontakt mellom aktørene?
- Er det snakk om et mangfold av aktører i boligpolitiske prosesser?
- Hvordan har kommunens målsetting eller forsøk på styring kommet til uttrykk i konkrete boligprosjekter?

Det vil være viktig å supplere forhold knyttet til prosessene med ulike kontekstuelle faktorer. Dette kan gi et videre bilde av hvordan boligpolitikken defineres. Spørsmålet blir hvordan og i hvilken grad kontekstuelle forhold kan virke inn og ha betydning for

prosessene, ved at de ulike aktørene påvirkes av dem. Dette er selvfølgelig også forhold som kan tenkes å påvirke de endelige formelle beslutningsprosessene i kommunen. Viktige kontekstuelle faktorer kan være: Kommunens økonomiske situasjon, situasjonen i boligmarkedet, den statlige politikken og kommunenes politiske flertall.

Det er også relevant, ut fra hvilke aktører som deltar mest aktivt, å se hvor konfliktlinjene går innen den kommunale boligpolitikken. Man kan ikke forvente at partiene alltid er like samkjørte som på den nasjonale arena. Partipolitiske synspunkter innen boligpolitikken kan antas å variere fra kommune til kommune. Dermed kan det også være relevant å se på andre konfliktlinjer enn de partipolitiske.

Hvilke virkemidler har kommunen til å styre utviklingen innen boligpolitikken? Det vil under dette punktet være relevant å studere i hvilken grad man oppfatter å ha virkemidler. Er det sammenfall mellom de faktiske virkemidlene kommunen har til rådighet og de virkemidlene informantene oppfatter at man har?

Hvor lett er det for kommunene å opprettholde sine boligpolitiske målsettinger i møte med utbyggere og andre interesser? Boligmarkedet har i de siste årene vært i eksplosiv vekst. De fleste kommuner har et ønske om vekst, men samtidig er de avhengige av å ha ressurser til å øke tjenestetilbudet. Dermed kan ofte manglende utbygging skyldes kommunens manglende økonomiske evne (jf. Barlindhaug 2001:21, Tennøy 2002: 8). Spenninger mellom disse to aspektene ved boligpolitikken kan synes vanskelig å oppfylle tilfredsstillende til enhver tid. I tillegg er det et generelt siktemål i boligpolitikken å søke fortetting til kommune- og bysentra, snarere enn å bygge i LNF-områder³. Dette er hensyn som ofte kommer i konflikt med beboere i allerede etablert bebyggelse.

³ Landbruks-, natur- og friluftsområder

1.3 Hva er boligpolitikk?

Politikk kan defineres som offentlig beslutningsaktivitet og rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlig vedtak. (Østerud 2001: 15) I denne studien vil jeg definere boligpolitikk som: *alle beslutningsprosesser og forhandlinger, som tar sikte på å påvirke og/eller fatte offentlige vedtak knyttet til boligpolitikk, hvor individer og grupper inngår og søker påvirkning.*

Dette er altså en studie som politikkbegrepet svarer til ”politics”, de konflikter og debatter som utspiller seg innen prosessene (jf. Hansen 2000A: 114). Denne definisjonen tar sikte på å inkludere politikken som utspiller seg på arenaer hvor aktørene møtes. Boligpolitiske prosesser er i så måte den overordnede arenaen. Prosessene blir dermed det sentrale objektet for analyse. Prosessens viktighet for utfallet kan ses som en forutsetning.

I dagens forsyning av boliger er markedets rolle betydelig. Boligpolitikk har fra etterkrigstiden og frem til i dag vært et privat anliggende, særlig på gjennomføringssiden. Det er private aktører som for det meste har stått for byggingen. Vi kan nevne boligbyggelagene som har spilt en betydelig rolle for å skaffe folk bolig. (se Annaniassen 1996) Likevel er det viktig å fokusere at det har vært en endring i det offentlige rolle i boligpolitikken. Ser man samlet på det offentlige engasjement for å fremskaffe boliger, var situasjonen tidligere at man i langt større grad benyttet private aktører i gjennomføringen av politikken. I dag kan man spørre seg om det ikke heller er slik at private tar initiativet, mens det offentlige virkemidler i større grad retter seg mot å kontrollere, heller enn å styre og å ta initiativ. Tidligere var det et reelt ønske om å løse felles problemer, som å skaffe folk bolig, gjennom samarbeid mellom offentlige og private aktører. I dag kan en spørre seg om ikke boligpolitikken i langt større grad fastlegges ved private utbyggere som opererer ut fra markedstenkning. Boligbyggelagenes tette forhold til det offentlige var uproblematisk sett fra et offentlig eller samfunnsmessig ståsted. I dag er det derimot problematisk for det offentlige å gjennomføre en boligpolitikk i det samme samarbeidsforholdet, fordi konteksten er forandret. Dagens boligmarked er deregulert. Samtidig er kredittmarkedet deregulert,

og dette gir også det offentlige et virkemiddel mindre, fordi Husbanken i dag i større grad retter seg inn mot sosialdelen av boligpolitikken og de vanskeligstilte (St. meld. Nr. 23 (2003-2004): 11).

1.4 Teoretisk utgangspunkt for studien

Utgangspunktet for å studere den boligpolitiske prosessen er en governmenttilnærming. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å supplere den tradisjonelle, hierarkiske formen for styring med et governanceperspektiv. Dette fordi boligpolitiske prosesser for en stor del foregår i skjæringspunktet mellom det offentlige og det private. Governance-teori kunne danne grunnlaget for en studie i seg selv, men det vil være viktig å understreke at denne oppgaven dreier seg om boligpolitikken. Teorien vil likevel testes idet studien tar sikte på å avdekke hvordan styringsforholdene er i den kommunale boligpolitikken. Dermed vil jeg også kunne komme med tanker rundt teorien og dens velegnethet, men dette blir en underordnet funksjon i oppgaven og vil aldri konkurrere med studiens virkelige problemstilling.

En studie av boligpolitikken kan gjøres med bakgrunn i ulike teorier. Her er litteraturen rundt governance vektlagt. Alternative opplegg kunne inkludert organisasjonsteori, iverksettingsteori og regimeteori. Regimeteorien ligger imidlertid tett opptil governanceteori på en rekke områder. (jf. Stoker 2000) Enkelte elementer av studien ville delvis vært sammenfallende også med slike utgangspunkt. Government- / governancetilnærmingen er valgt ut fra studiens vektlegging av prosessene. Forholdet mellom offentlige og private aktører innen den kommunale boligpolitikken bidrar ytterligere til dette valget.

1.5 Ski kommune

For å belyse hva som definerer boligpolitikken, vil jeg se nærmere på Ski kommune. Dermed blir Ski kommune den databærende enhet i denne studien. Jeg vil bruke eksempler fra nyere utbyggingsprosjekter i kommunen. Dermed velger jeg ut to prosjekter som jeg går nærmere i detalj på, uten at disse nødvendigvis er ferdig bygget. Når det gjelder den øvrige empirien fra kommunen, tar jeg utgangspunkt i mer

generelle spørsmål rundt boligpolitikk og boligpolitiske prosesser. Det vil være nødvendig å kontrastere de personlige intervjuene med saksopplysninger fra kommunen og boligpolitiske dokumenter. Kommuneplanen med arealdelen og boligprogrammet blir sentrale, spesielt når det gjelder målsettinger. Videre kan de gi et innblikk i hvilken holdning kommunen har når det gjelder aktivitetsnivået i boligpolitikken.

1.6 Hvorfor er det interessant å studere kommunal boligpolitikk?

Studiet av prosessene forut for den endelige boligpolitikken har en rekke relevante formål. For det første kan en slik studie bidra med innsikt i hvordan boligpolitikken blir til. Boligpolitikken, eller mer presist forsyningsdelen, kan settes inn i en større sammenheng og har dermed implikasjoner på velferds- og sosialpolitiske forhold. Det er lite tidligere forskning som eksplisitt fokuserer prosessene innen boligpolitikken (jf. Holm 2005). Studiet av boligpolitiske prosesser vil ofte henge tett sammen med fysisk planlegging via ulike deler av det kommunale planverk. I lys av dette har denne studien av boligpolitikken også implikasjoner på spørsmål knyttet til kommunal planlegging. Videre har studien mer underliggende formål som kan knyttes til de teoretiske perspektivene. Styringsforholdene innen boligpolitikken kan gi innsikt i hvilke utfordringer kommunene står overfor. Studien kan også gi svar på hvor demokratisk boligpolitiske beslutningsprosesser er. Slike forhold kan også settes inn i en større kontekst av forskning rundt styringsutfordringer i en tid preget av liberalisering og økende fokus på outputsiden av politikken. I denne oppgaven vil jeg se på hvordan ulike styringsperspektiver kan bidra til å forstå boligpolitiske prosesser i kommunene. Begreper som ”governance” og ”nettverksstyring” (se kapittel 2, teori) gir grunnlag for diskusjon rundt mulige avvik fra den demokratiske idealmønstre. På den annen side er dette også fenomener som under visse forutsetninger kan sies å styrke det offentliges mulighet til styring. I denne oppgaven er det spørsmålet om hva som definerer boligpolitikken som søkes besvart. Teoritestingen blir underordnet hovedproblemstillingen. Teorien blir et middel for å nå målet om å belyse hvordan prosessene former boligpolitikken.

Den generelle boligsituasjonen og velferdspolitiske vurderinger kan også komme i skyggen om markedsinteresser har for stor makt. Hvis man tenker seg at inntjeningen utbyggere har på ”luksusboliger” er større enn ved mer ”nøkterne” boliger, kan dette ha stor betydning for hvem som kan bosette seg i en kommune. Klare boligpolitiske mål vil i denne sammenheng være viktige for å unngå en total markedsstyring av boligpolitikken. Samtidig kan utformingen av nye boliger bli et verktøy for kommunen, en mulighet til å tiltrekke seg ”gode” skattebetalere snarere enn barnefamilier⁴.

Det at denne studien avgrenses til den forsyningspolitiske delen av boligpolitikken, utelukker ikke sosiale implikasjoner. Hvor og hvordan boliger bygges får betydning for hvem som har muligheten til å kjøpe dem. Dette er en viktig del av boligpolitikken. Enkelte grupper kan falle mellom den generelle forsyningen av boliger gjennom markedet og den sosiale boligpolitikken som retter seg mot personer med nedsatt økonomisk evne. Et eksempel kan være boliger tilpasset ungdom. Her kan man legge til rette ved å satse på mindre boliger av enkel standard, tilpasset startlån for ungdom. I områder som er spesielt lukrative, kan man lett havne i en situasjon hvor det mest lønnsomme er å satse på grupper med god økonomi. Dette vil kunne være ønskelig både for kommuner og utbyggere. Mindre kjøpesterke personer kan således bli presset ut av regioner og områder hvor boligmarkedet er i sterk vekst. Dette er ikke noe ukjent scenario når det gjelder dagens boligmarked i Oslo-området.

Videre er den forsyningspolitiske delen av boligpolitikken avgjørende for steds- og byutviklingen. Boligpolitikken henger sammen med den overordnede planleggingen og blir viktig når det gjelder estetikk, kommunikasjon og også en rekke sosialdemografiske forhold.

⁴ Man kan også tenke seg at en del kommuner ønsker nettopp barnefamilier. Dette kan kanskje først og fremst være kommuner som tues av fraflytting. Men her er fokus på kommuner med begrenset økonomisk handlerom og stort press i boligbyggingen.

Oppgavens tema er også relevant i forhold til å se på kommunens håndtering av et felt hvor de har relativt stor autonomi. Detaljstyring innen boligpolitikken forekommer sjelden. Sentrale myndigheters rolle er i stor grad å sikre overholdelsen av plan- og bygningsloven. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) kan, gjennom innsigelsesretten, sies å innskrenke noe av kommunens autonomi. Ansvar for innsigelser er delegert til ulike over-kommunale myndigheter ut fra saksområde. Hvis man antar at kommunen nyter stor grad av autonomi innen boligpolitikken, kan man også anta at de har gode muligheter til å gjennomføre boligpolitiske mål.

1.7 Oppgavens videre gang og oppbygning

I kapittel 2 vil jeg legge frem oppgavens teoretiske basis. Her drøftes ulike teorier rundt styring og forholdet mellom offentlig og privat med vekt på nettverk og aktører. Jeg klargjør hvilke typer teori som her skal belyse data og strukturere fremstillingen. Kapittelet avsluttes med noen empiriske antakelser som senere vil testes mot data. Videre under kapittel 3 klargjør jeg hva som er spesielt med boligpolitikken som en kommunalpolitisk oppgave. Hva slags boligpolitisk ansvar har kommunen? Hvordan påvirkes forholdet mellom kommunene og staten i boligpolitikken? Generelle trekk rundt planprosesser og planarbeid tas også opp. Jeg vil også foreta en kort historisk presentasjon av boligpolitikken, med særlig vekt på overgangen til et deregulert boligmarked. Kapittel 4 tar for seg valg av metode, svakheter og styrker ved metodebruken i oppgaven. Her vil jeg også diskutere muligheten for generalisering. Det 5. kapittelet presenterer Ski kommune som er den databærende enheten i undersøkelsen. Her vil jeg også presentere Ski kommune, gjøre kort rede for kommunens boligpolitiske historie, for så å presentere empirien knyttet til boligpolitiske prosesser. Jeg ser i kapittel 5 også nærmere på to boligprosjekter som har vært aktuelle etter siste rullering av kommuneplanen. Disse vil bli brukt mer som konkrete eksempler på forhold innen boligpolitikken. I kapittel 6 følger analysen. Her er hovedmålet å si noe om hva som definerer den kommunale boligpolitikken. Hvor, hvordan, når og hvor mye bygges det og hvorfor? Her vil jeg også drøfte den boligpolitiske situasjon i Ski kommune opp mot de teoretiske bidragene. Jeg vil også sammenlikne resultatene med funn fra Ullensaker kommune, fra en parallell

masteroppgave. Til slutt vil jeg i kapittel 7 trekke noen hovedlinjer i forholdet mellom boligpolitikk, aktører og prosesser med utgangspunkt i det presenterte datamaterialet, komme med avsluttende betraktninger og sammenlikne hovedfunn fra Ski og Ullensaker.

2.0 Teoretiske perspektiver på boligpolitiske prosesser

2.1 Introduksjon

Boligpolitikken kan studeres på en rekke ulike måter. Det er viktig å finne en innfallsvinkel hvor man i stor grad har muligheten til å identifisere viktige forklaringsfaktorer. Holm (2005) påpeker at prosessen forut for arealpolitikken kanskje er den viktigste forutsetningen for hvordan boligpolitikken blir utformet.

Siktemålet her er å studere prosessen som ligger til grunn for boligpolitikken. Det er dermed viktig å finne frem til teoretiske perspektiver som er fruktbare for å se på viktige trekk ved boligpolitiske prosesser. Det er imidlertid viktig å også se på noen av prosessene videre frem mot endelig vedtak. Det kan også være viktige empiriske funn knyttet til prosessen rundt reguleringsplanene, som er en egen prosess uavhengig av arealplanprosessen knyttet til rullering av kommuneplan. Det presset og den interessehevdingen som finner sted fra ikke-offentlige aktører, kan også være til stede i prosesser frem mot endelige reguleringsvedtak.

I mange europeiske land har det vært en politisk endring fra 90-tallet i balansen mellom det offentlige og samfunnet, vekk fra offentlig sektor og mer mot privat sektor. Dette har ført til et større innslag av privatisering og deregulering, men det har også vært en nyorientering mot et større innslag av oppgavedeling. Offentlige myndigheter og private aktører løser oppgaver sammen, snarere enn å håndtere dem alene. Et av områdene hvor dette har vært fremtredende, er fysisk planlegging. (Kooiman 1993: 1)

Hovedessensen i studiens teoretiske orientering er ønsket om å se på det formelle styringsperspektivet ("government"), men også å kontrastere dette mot de styringspremisser og beslutninger som oppstår i møtet mellom ulike aktører ("governance"). Hva beskriver boligpolitikken best? Sterk offentlig styring eller en

mer fragmentert styring? Hvilke andre aktører har muligheten til å påvirke vedtak som fattes og legge viktige premisser på boligplanleggingen?

Mye av vekten i denne studien ligger i å avdekke hvordan offentlige og private aktører møtes og deltar i utformingen av boligpolitikken. Videre er det aktuelt å se på hvem som har mest innflytelse av de ikke-offentlige aktørene. Kort sagt; hvordan utformes boligpolitikken, hvordan er styringsforholdene, hvilke aktører har mest å si for den endelige utformingen av boligprosjekter og hvordan deltar ulike aktører i prosessen? Det ligger altså en antakelse bak; at det tradisjonelle hierarkiske styringssystemet og de formelle institusjonene må suppleres med et fokus på prosess og aktører, for å finne bakgrunnen for boligpolitiske vedtak.

Med governancebegrepet følger det en rekke andre beslektede begrep; eksempelvis ”policy network” og ”styringsnettverk”. Disse begrepene knytter seg klart opp til bruken av governanceteori og den litteraturen som er fokusert her. Jeg vil også behandle disse begrepene i tilknytning til diskusjonen rundt governance i det følgende. Videre vil det også være relevant å se hvilke ulike interesser som kommer til uttrykk i de boligpolitiske prosessene, samt i hvilken grad det er et mangfold av aktører. I hvilken grad ser en for eksempel tendenser i retning av ny-pluralisme slik Rommetvedt (2002) drøfter. Rommetvedt (2002) snakker om politikkenes allmenngjøring og ny-pluralismen som et alternativt perspektiv til en mer segmentert stat. I sitt bidrag drøfter han derimot også disse trekkene som mulig å anvende i studier av lokalpolitikken. Spørsmålet i denne sammenheng blir da i hvilken grad det er et mangfold av interesser, pluralisme, eller om boligpolitikken i større grad har korporatistiske trekk? Både governance og ny-pluralisme slik det er fremstilt av Rommetvedt (2002), beveger seg innenfor noen av de samme problemstillingene. Fellestrekk ved de to er: 1. Den økte vektleggingen av behovet for samordning. 2. Fokus på interessehevding mot offentlige myndigheter, med vekt på uformelle møter og ”lobbyisme”. Ny-pluralismen skiller seg fra teorier om governance gjennom nettverk ved at nettverksteoriene i større grad er en politikk i ”magnetfelter”. Nettverkene fordrer ikke

nødvendigvis et bredt mangfold av deltakelse, men kan være mer lukket. Governance teori fokuserer en sterkere innflytelse fra ikke-offentlige aktører, enn pluralisme.

2.2 "Governance"/"samstyring" og "government"

2.2.1 Innledning

Government vektlegger formelle institusjoner og en demokratisk idealmodell. Her ligger vekten på "top-down" beslutningsprosesser. Hvis man benytter governance som analytisk verktøy, blir prosesser i større grad vektlagt som avgjørende for beslutninger innen politikkområder. Dette gjenspeiler noe av ambisjonene i denne fremstillingen. Ved å bruke governanceperspektivet søker man i større grad å se etter forklaringer ut over trekk ved de formelle styringsinstitusjonene. Det er imidlertid viktig å beholde governmenttilnærmingen som utgangspunkt for denne typen studier, særlig på områder hvor det offentlige utvilsomt spiller en viktig rolle.

I forbindelse med governance er det ofte antydninger om styringsfragmentering. Noe av den norske litteraturen tar opp styringsfragmentering og governance. Aars m.fl.(2004) fremholder at lokal styring alltid har vært fragmentert, men argumenterer for at det i dag er snakk om en *ny-fragmentering*. Aars m.fl.(ibid) peker på en rekke trekk som tyder på en ny-fragmentering: *krav om direkte innbyggerinnflytelse, desentralisering av politisk beslutningsmyndighet, økt samarbeid mellom offentlig og privat/frivillig sektor, fristilling av kommunale selskaper, nye varianter av interkommunalt samarbeid og økt oppgavedifferensiering*. Dette kan vi si er en argumentasjon rundt hvorvidt fenomenet governance er utstrakt og hvordan det kan tenkes å ha økt i omfang.

Bakgrunnen for en ny-fragmentering av den lokale styringen er en økt vektlegging av politikkens uttaksside (output) og mer bort fra et fokus på inntaks- eller input-siden. (Ibid:13) Man vil tilfredsstille innbyggerne, man vil handle og få ting gjort på en effektiv måte. En løsning på dette er nettopp i enkelte sammenhenger bruken av samarbeid for å få gjennomført oppgaver og løst problemer. Man kan søke en tettere

tilknytning til andre aktører innen et felt, noe som gir alle parter gevinster i gjennomføringen av politikk. Men hvordan ser denne typen samarbeid ut?

2.2.2 Hva er governance?

”Governance” og ”government” er begreper man må behandle med varsomhet. Først og fremst fordi innholdet av dem kan være flertydig (se Hirst 2000: 13), men også fordi de som teoribidrag ikke alltid virker like innlysende. Vi må understreke at det finnes et skille mellom governance som fenomen og governance som teori. Pierre og Peters (2000: 24) beskriver governanceteori som noe annerledes enn tradisjonelle politikkstudier. Teorien tar ikke institusjoners styringsevne for gitt. Innen governance-teorien fokuseres det ikke på at politiske strukturer er eneste grunnlag for styring, man er heller mer opptatt av entreprenørskap og politisk dyktighet. Fokus ligger altså ikke utelukkende på institusjoner. Innen governance-perspektivet flyttes fokus vekk fra de formelle institusjonene og over mot nettverksformer som oppstår mellom ulike aktører, også aktører på tvers av skillet offentlig/privat. Det er dermed governance i form av nettverk som er det teoretiske utgangspunktet for denne studien.

Når man skal benytte seg av ”governance” er det viktig å kunne utmeisle en definisjon på hva dette noe vage begrepet betyr. Jeg vil ta utgangspunkt i definisjonene som Rhodes (1997) og Pierre & Peters (2000) bruker, samt Fimreite m.fl. (2005).

En enkel og god definisjon på governance, kan for eksempel være:

”Governance can be defined as the process through which local political institutions implement their programmes in concert with civil society actors and interests, and within which these actors and interests gain (potential) influence over urban politics.”
(Pierre 1998: 5)

Governance er et alternativt perspektiv på styring til det tradisjonelle, internasjonale begrepet government. Government henspiller på tradisjonell hierarkisk styring gjennom formelle institusjoner (formannskap, kommunestyre osv.). En gruppe aktører utøver makt på vegne av folket. De blir gitt denne makten gjennom demokratiske valg. I et governanceperspektiv flyttes fokus vekk fra de formelle institusjonene. Det er et

alternativ til den demokratiske idealprosess. Beslutninger tas i mer eller mindre formelle nettverk. Aktørene kan være fra offentlig sektor, men også privat og frivillig sektor. (Ibid.: 11-13)

2.2.3 Governance som fenomen – en overgang til governance?

Lyngstad (2003: 150) beskriver hvordan governance i større grad fokuserer beslutningsprosesser fremfor styringsinstitusjoner for å forklare politiske beslutninger. Hvis man benytter seg av governanceperspektivet i studie av politikk, må man nødvendigvis også ha en forutanelse om at fenomenet governance i noen grad har gjort seg gjeldende. Governanceperspektivet blir lite nyttig som analytisk redskap hvis ikke fenomenet governance har gjort seg gjeldende på politikkområdet man studerer. På tross av dette vil det være en ulempe å skulle forskuttere i hvilken grad governance kan gi forklaringskraft når det gjelder å beskrive beslutningsprosessene. Man kan nøye seg med å anta at fenomenet governance i noen grad har gjort seg gjeldende i prosessene vi her studerer. Dermed kan man også forvente at det vil være nyttig å supplere government som styringsperspektiv med governance, slik at man studerer mer enn de formelle beslutningsprosessene og de offentlige institusjonene.

Den økte vektleggingen av effektivitet og handling, et økt fokus på uttakssiden av politikken (Aars m.fl. 2004) kan være bakgrunn for en mulig overgang fra government til governance. Som nevnt innledningsvis har enkelte påpekt at det har skjedd en endring i retning av større grad av partnerskap mellom offentlig og privat sektor de senere årene. (Kooiman 1993) Tegn i tiden som kan forklare hvordan en overgang fra government til governance fanges opp av uttrykk som: *ineffektiv offentlig styring, offentlig finansiell krise, markedets ideologiske seier, New Public Management-tenkning, sterkere globalisering og press på overnasjonale organisasjoner, økt fokus på nettverksbygging* (Lyngstad 2003: 152).

Selv om det kan være vanskelig å konkret bevise denne typen overgang i styringsforholdene, vil man ved bruk av governance som analytisk perspektiv uansett måtte ha en oppfatning om at prosesser blir det viktigste studieobjektet. Siktemålet her

er ikke å søke å besvare hvorvidt fenomenet governance gjør seg gjeldende, men utgangspunktet må likevel være at man har en antakelse om at overgangen fra government til governance til en viss grad har gjort seg gjeldende empirisk.

2.2.4 Rhodes vs. Kooiman

Rhodes (1997) fremholder: ” [...] *governance refers to self-organizing, interorganizational networks* [...]”. Noen sentrale karakteristika ved governance slik det blir brukt i denne oppgaven blir dermed⁵:

1. Governance beskriver et bredere felt enn government, dekker også ikke-offentlige aktører. Grensene mellom offentlig-, privat- og frivillig sektor er utydelig.
2. Det er kontakt mellom ulike aktører fra forskjellige sektorer og med forskjellige interesser. Disse aktørene er gjensidig avhengig. Aktørene deltar i et spill hvor de forhandler ut fra egeninteresse.
3. Nettverket har betydelig grad av autonomi. De er ikke underlagt offentlig kontroll eller myndighet. Nettverket er selvorganiserende og kan gjerne bære preg av uformell kontakt. Samtidig er det underlagt visse regler for hva som er mulig, og som alle deltakerne er enige om.
4. Disse nettverksmekanismene og de ulike aktørene har makt til å motstå offentlige beslutninger og/eller influere disse. De kan også sies å utfordre den formelle offentlige beslutningsmakt innen sitt politikkområde.

Governance-teoretikere som Rhodes (1997) går langt i å beskrive governance som en konkret form for nettverk. For han blir nettverk nærmest et synonym for governance. Andre forfattere som Kooiman (1993) opererer mer på systemnivå og ser nettverkene mer som en sentral bestanddel innen governance, heller enn synonymt med governance. (Aars m.fl. 2004: 23-24) I denne sammenhengen vil jeg derimot ikke gjøre noe klart valg mellom disse retningene. Oppgavens tematikk vil muligens tilsi at man vil gå mer i retning av Rhodes vektlegging av nettverk, mens det samtidig er viktig å ha det overordnede systemnivået i bakhodet. Slik gjør man seg ikke avhengig

⁵ Denne definisjonen av governance er i meget stor grad basert på Rhodes (1997)

av forekomsten av nettverk for å beskrive eventuelle endringer i styringsforholdene. På bakgrunn av dette kan man muligens si at utgangspunktet her ligger nærmere opp til Kooimans (1993) definisjon av governance.

2.2.5 Samstyring – minsker styringskapasiteten?

Fimreite m.fl. (2005) bruker begrepet *samstyring* for å beskrive governance-mekanismer. Dette betegner en forskjell fra government (offentlig styring), til governance (samstyring offentlig/privat). Fimreite m.fl. (2005) foreslår samstyring som en god norsk oversettelse av governance-begrepet.

Som jeg allerede har vært innom, kan man snakke om en fragmentering av styringen, og en utflytting av makt fra de formelle institusjonene og beslutningsarenaene. Man kan tenke seg at denne type makt kan overføres uten at det offentlige taper muligheten til å styre. Dette har også vært sentralt i governancelitteraturen, der man antar at det offentlige får mer kontroll gjennom deltakelse i nettverk. Man utvider sine styringsmuligheter, heller enn å begrense dem. Aars m.fl. (2004:19 20) argumenterer for at en styringsfragmentering påvirker *systemkapasiteten*, og at man gjerne tenker seg at den blir mindre.

Det vil her være de strukturelle betydningene av governance som skal fokuseres. Pierre og Peters (2000) ser på ulike styringsmekanismer; hierarkier (det tradisjonelle, demokratiske), markedet, nettverk og et kommunittært syn på styring. Det kan her synes som om det styringsperspektivet de kaller hierarkisk, kan gå under betegnelsen government. Dette som et uttrykk for den tradisjonelle demokratiske idealmodell. Pierre og Peters (2000) vektlegger styring gjennom nettverk som en ny type styring ("new governance"). I terminologien som brukes i denne oppgaven vil dette svare til governance eller samstyring. Skillet som her brukes mellom governance og government, kan sies å svare til et skille hos Pierre & Peters (ibid.) mellom "new governance" og "governance as hierarchies". I denne typologien av styringsmekanismer kan man se den første, altså den hierarkiske som en "gammel form" (den sterke stat), mens de tre andre formene alle er utfordrere til denne og kan

bidra til å forstå utviklingen innen styringsmulighetene. Dette med ”gammel” og ”ny” kan imidlertid være misvisende og en uheldig klassifisering av disse begrepene og teoriene.

Government og governance kan oppfattes som former for idealtyper og det kan være lite hensiktsmessig å spørre seg hvilke av disse typene som beskriver et politikkområde best eller hvilke som gjelder i dagens samfunn. Det kan være mer relevant å se på blandingsforholdet disse imellom, og i hvilken grad det tradisjonelle governmentperspektivet blir utfordret.

Nettverk kan bestå utelukkende av private aktører. De har imidlertid i denne sammenheng alltid en tilknytning til offentlige myndigheter. Dette fordi man taler om politikkområder hvor offentlige myndigheter har et ansvar for å sikre bestemte tjenester eller oppgaver. Dermed skapes grunnlaget for betegnelsen samstyring, altså en samstyring mellom offentlig og privat. Denne typen nettverk kan være både stabile og langvarige formelle nettverk, men de kan også være skiftende og kortvarige (Fimreite m.fl. 2005: 12). Danske forfattere (se Sørensen og Torfing 2005) har også brukt begrepet styringsnettverk som et slags synonym til governance. Videre benytter Pierre og Peters (2000) seg av en typologi av ulike former for governance, hvor governance som nettverk er en kategori.

Det er viktig å understreke kommunens formelle beslutningsmyndighet. Man kan også argumentere for dette gjennom nettverkens flersentrerte natur (Fimreite m.fl. 2005: 18). Til syvende og sist er det likevel kommunen som sitter med den formelle myndigheten i boligpolitiske spørsmål. Det er de formelle beslutningsinstitusjonene som tar beslutninger. Nettverkens dynamiske karakter og de forhandlingene mellom aktører de fordrer, gir oss også en pekepinn om at de ikke nødvendigvis har tilstrekkelig makt til å utfordre den offentlige myndigheten, og dermed ikke alltid er i stand til å utfordre den formelle myndighet. Likevel kan det sies at der de oppstår, vil det være rom for å utøve en viss grad av makt og innflytelse. De må derfor antas å få en rolle i beslutningsprosessen, uten at denne nødvendigvis er den viktigste faktor i

alle tilfeller. Hvis vi videre argumenterer ut fra Fimreites (m.fl. 2005:17) tanker rundt styringsfragmenteringen som en ønsket og villet prosess, hvor det offentlige søker å utvide sin kontroll snarere enn å innskrenke den, kan nettverkene synes å bli nyttige verktøy for det offentlige. I slike tilfeller vil det være vanskelig å argumentere for at for eksempel private interesser utfordrer den offentlige makt i særlig stor grad. Dette underbygges også av Aars m.fl. (2004), som peker på at handlingskapasiteten også kan utvides ved samstyring mellom flere aktører. Det er likevel viktig å ikke undervurdere deres betydning. Selv om governanceformer slik sett kan være ønskelig fra det offentliges side, kan de også være grunnlag for en fragmentering av offentlig makt. Det vil også være vanskelig å tro at aktører deltar i prosessen uten noen mulighet for innvirkning. På denne måten kan governance gi seg utslag i at makt flyttes fra offentlige beslutningsmyndigheter til ikke-offentlige aktører som deltar i prosessene.

2.2.6 Policy networks, styringsnettverk og network governance

Som nevnt innledningsvis er det i denne sammenhengen tale om en rekke begreper som går inn i hverandre og som beskriver i hovedsak de samme fenomenene eller er sammenfallende som analyseverktøy. De tre begrepene i overskriften har alle tilknytninger til teorien som brukes i denne oppgaven. Videre kan også regimeteori blandes inn som enda et begrep med tilknytning til governance.

Begrepet *policy network* er det generelle begrepet for relativt stabil interaksjon mellom gjensidig avhengige aktører, som kommer i stand rundt politiske problem eller politiske programmer. (Kickert m.fl. 1997: 6) Disse politikknettverkene er det mer generelle grunnlaget for den spesielle formen for nettverk som man snakker om i governance-sammenheng.

Den danske governance-forskningen representert for eksempel ved Eva Sørensen og Jacob Torfing (2004), benytter seg i stor grad av begrepet *styringsnettverk*. Styringsnettverk kan synes å være nærmest et synonym til Pierre og Peters (2000): ”governance as networks”, som ligger tett opp til bruken av governance i oppgaven.

Sørensen og Torfing (2004:6) legger følgende definisjon til grunn for hva de kaller styringsnettverk:

” We propose that a governance network can be defined as: 1) A relative stable horizontal articulation of independent, but operationally autonomous actors; 2) who interact through negotiations; 3) which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4) that to a certain extent is self-regulating; and 5) which contribute to the production of public purpose within or across particular policy areas.” (Sørensen og Torfing 2004: 6)

Som vi ser ovenfor taler de om *governance networks*: dette er altså styringsnettverk. Selv om vi ikke her skal bruke begrepet styringsnettverk så mye, er det viktig å understreke at det i denne sammenhengen betyr det samme som governance eller samstyring. Sørensen og Torfing (2004) synes imidlertid å gå lenger i å understreke overgangen fra government til governance. Dette skiller deres bruk av begrepene i noen grad fra hvordan de benyttes i denne studien. Et styringsnettverk blir på et vis den bestemte formen av det mer generelle og overordnede begrepet nettverksstyring.

2.2.7 Governance og den kommunale boligpolitikken

Mange vil kunne si at dette er et område hvor private aktører, som for eksempel entreprenører og byggeselskaper, alltid har pleiet et forhold til kommunen. Men dette behøver ikke representere hva vi kan kalle for samstyring eller governance. I hele etterkrigstiden har boligpolitikken i Norge vært avhengige av private aktører. Boligbyggelagenes rolle har vært helt sentral for å skaffe folk boliger. (se Annaniassen 1996) Kommunen benytter seg av private aktører for å gjennomføre sin politikk. Utbyggere var nok tidligere i større grad kun utførere av offentlig politikk. Eksempler viser at kommunen i langt flere tilfeller stod som byggherre selv. (se Myrvold 2002:121⁶) Trekk som kan identifiseres med governance, som for eksempel lobbyisme

⁶ Eksempelet hos Myrvold er fra Ski kommune. Det er likevel naturlig å anta at kommuner kun i spesielle tilfeller har stått som byggherre. Likevel drev mange kommuner ofte en mer aktiv politikk gjennom tomtkjøp og tilrettelegging for boligbygging.

og interessehevdning ovenfor kontakter blant politikere osv. er ikke nødvendigvis governance. Governance er en mer ”raffinert” form for forhold mellom det offentlige og det ”omkringliggende” samfunn. For å kunne tale om governance må det være en tilstedeværende makt i de nettverk som utgjør det empiriske belegget, for å kunne kalle styringssystemet for governancebasert. En forutsetning bør i alle fall være at aktørene er aktive deltakere i prosessen, som får gjennomslag for sine ønsker og som kan utfordre kommunens politikk.

Når det gjelder Sørensen og Torfings (2004) definisjon av begrepet styringsnettverk (gjengitt ovenfor) er det grunn til å være forsiktige med å antyde hvor stabile nettverkene er innen boligpolitikken. Man kan selvfølgelig tenke seg mange stabile nettverk innen boligpolitikken. Men i studiet av de lokale, mer utadrettede boligpolitiske prosessen det her legges opp til, er det lett også å kunne tenke seg mer løse nettverk. Hvis man derimot trekker denne diskusjonen opp på et litt annet nivå, kan man lett tenke seg stabile nettverk hvor kommunen, samt lokal frivillig sektor er relativt stabile medlemmer i en type nettverk, mens utbyggere og grunneiere blir skiftet ut fra sak til sak. Enkelte utbyggere kan likevel ha god kontakt med de andre aktørene ved at de er representert i flere saker. Dette vil være trekk som i større grad svarer til et klassisk hierarkisk government-perspektiv. Med andre ord kan man anta at nettverkene i boligpolitikken er lettest å identifisere når det gjelder den prosessen som skjer i møte mellom offentlige og ikke-offentlige aktører (privat/frivillig sektor, samt lokal initiativ/aksjonsgrupper). Det er også denne delen som i størst grad blir vektlagt her. Selv om jeg i noen grad kommer til å diskutere forhold knyttet til innsigelser og høringer, samt forholdet til staten.

Innen boligpolitikken er prosessen rundt planarbeidet i kommunen en viktig forutsetning for boligpolitikken endelige utforming. Ved å ta utgangspunkt i en governmenttilnærming til studiet av kommunal boligpolitikk, vil en lett kunne overfokusere det formelle, organisatoriske eller institusjonelle. Man kan overse sentrale aspekter ved boligpolitikken om man utelukker perspektiver hvor politikken møter sine ”omgivelser”. Overser man disse formelle strukturene og møteplassene,

mister man relevant empiri. Governanceperspektivet kan sies å utforske den offentlige administrasjonens ”grenser”. (Rhodes 1997) Det kan gi et mer nyansert bilde av det offentliges mulighet til å utøve politikk.

Følgende trekk identifiseres som mulige beveggrunner for en overgang fra government til governance innen boligpolitikken:

1. ”Failiure of the state”, ineffektivt byråkrati, treg saksbehandling
2. Vektleggingen av offentlig ressursbruk og den trange kommuneøkonomien.
3. Økt positivitet til markedet, anbudsutsetting, fristilling.
4. Boligkrakket (illustrerer markedets betydning og fordrer en mindre aktiv kommune)

Liberalisering, ”failiure of the state” og økt bruk av markedsmekanismer og private tjenester er alle fenomener som i større grad har gjort seg gjeldende i Norge frem mot – og gjennom – 1990-tallet. Dette gjelder også kommuneøkonomien og det økte presset på den. Boligkrakket er et enkeltfenomen og en historisk hendelse som har hatt stor betydning for kommunenes boligpolitiske aktivitet (Predelli m.fl. 1998: 21). Krakket i boligmarkedet inntraff i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet. Dette er alle trekk som kan være med på å forklare en eventuell endring mot økt samarbeid mellom offentlig og privat, samt økning av nettverksstyring. Det gir imidlertid også en god forklaring på hvordan en endring fra fokus på input til output har gjort seg gjeldende.

Et trekk som fremholdes av Fimreite m.fl. (2005) er hvordan planleggingen kortsluttes. Dette skjer gjennom økende grad av henvendelser til politikerne heller enn administrasjon. Her skilles det mellom trekk som var vanlig før og etter ca. 1990. Før 90-tallet gikk utbyggere tradisjonelt til administrasjonen med sine planer og ønsker. Hadde for eksempel en privat aktør et ønske om en arealtransformasjon, ville den sendes til administrasjonen for så å bli behandlet på vanlig måte. I senere tid er det imidlertid blitt mer vanlig å gå direkte til politikerne. (Fimreite m.fl. 2005:23) Dermed

kan man spare seg for en lang og tidkrevende saksbehandling, og i tillegg påvirker man beslutningstakerne direkte. Dette kan også føre til at ulike private interesser vet hvem de bør henvende seg til av politikere eller partier for å få saker igjennom. Her kan man altså identifisere kontakten mellom politikere og private interesser som en form for nettverk eller allianser. Nettverkene kan være stabile og langvarige eller korte og flyktige, eksempelvis enkeltsaksnettverk. Innen den kommunale boligpolitiske prosess er det kanskje også mulig å antyde vekstallianser mellom politikere som ønsker vekst og utbygger som ønsker fortjeneste.

Hvis man veldig enkelt skulle komme med en kortfattet definisjon på bakgrunn av dette kunne den lyde slik:

Governance i denne sammenheng henspiller på samstyring mellom ulike aktører i grenseflatene mellom offentlig og privat. Disse aktørene deltar i forhandlinger hvor de enkeltvis eller i felleskap har makt til å utfordre den formelle offentlige beslutningsmyndighet. Aktørene er gjensidig avhengige når det gjelder å løse problemer eller utføre oppgaver på de områdene de arbeider innenfor.

Og at det dermed er slik innen boligpolitikken at: *ikke-offentlige aktører gjennom sin sentrale stilling i boligpolitiske prosesser har innflytelse til å endre hvor det bygges, antallet boliger på et utbyggingsområde, samt boligenes estetiske utforming.*

Denne definisjonen leder til Fimreites (m.fl. 2005: 16) vektlegging av de offentlige myndighetenes rolle som "arrangør". Som nevnt i forrige kapittel har kommunen i stadig større grad fått en arrangør-rolle etter hvert som man gikk vekk fra generalplanene etter 1960-tallet. Denne arrangørrollen og den makten ikke-offentlige aktører kan tenkes å få i prosessen, kan lede oss til å snakke om en innskrenkning av kommunens autonomi langs den horisontale dimensjonen. (jf. Lyngstad 2003: 14) Det er altså snakk om innskrenkninger på bakgrunn av aktører og forhold innad i kommunen eller på de lokale beslutningsarenaer.

Innledningsvis nevnte jeg teoribidraget til Rommetvedt (2002) som omhandler ny-pluralisme. Et interessant spørsmål i denne sammenheng vil være i hvilken grad boligpolitikken er preget av et mangfold av interesser. Videre ut fra Rommetvedts (2000) teori er det interessant å kunne kommentere i hvilken grad aktørene forsøker å kommunisere en slags ”allmenngjøring” av boligpolitikken. Skal man se dette i sammenheng med det governance-perspektivet som brukes her, kan man gjøre seg noen antakelser: Hvis det er slik at man kan beskrive boligpolitiske prosesser som nettverksstyring eller governance, kan man da anta at det er snakk om pluralisme? I så tilfelle vil man kunne identifisere at en rekke aktører med ulike interesser deltar i prosessen. Videre vil man, for å kunne snakke om en allmenngjøring av boligpolitikken, måtte avdekke at disse aktørene prøver å gjøre boligpolitikken til noe større og legitimere sine argumenter også innen andre politikkområder. Dette gjelder altså innen den kommunale delen av boligpolitikken og den prosessen som skjer lokalt forut for boligbygging.

2.2.8 Representerer Governance et nytt fenomen?

Faren ligger ofte i at man altfor lett betegner governance som noe nytt i politikken, mens government svarer til noe ”gammelt”. Dette kan på mange måter være misvisende. Governance er et fenomen som alltid har vært til stede i norske kommuner (Fimreite m.fl. 2005: 13). Rhodes har også imøtegått noe av kritikken mot governancetilnærmingen: *“The governance approach does not claim networks are new, only that they have multiplied”* (Rhodes 2000: 64). Hvorvidt en økning i nettverksformer for interaksjon kan direkte tilbakeføres til governancemekanismer, er et åpent spørsmål. Det kan også tenkes at dette avspeiler veksten i offentlig sektor, og at myndighetene dermed er representert på flere og flere områder. Endring over tid er derimot identifisert i governancelitteraturen som en overgang fra government til governance. Denne overgangen betoner en endring i hvordan politikken blir til.

Debatten rundt governanceteori har knyttet seg mye til spørsmålet om governance representerer et nytt fenomen, som diskutert ovenfor. Rhodes har som nevnt svart på kritikken gjennom å fremholde at nettverk ikke er et nytt fenomen, men at de er økt i

antall. Om man kaller det samstyring, nettverk eller governance kan synes å være uvesentlig. Governance som teori er et meget nyttig analyseverktøy når man studerer politikkområder hvor det skjer mye i grenseland mellom offentlig/privat/frivillig sektor. Når det gjelder den kommunale boligpolitikken, er det ikke kun det tidsmessige aspektet ved government versus governance som har betydning. Igjen er vi inne i en debatt mellom governance som fenomen og som teori. Governance som fenomen tar utgangspunkt i at det er et ”nytt” fenomen. I denne oppgaven blir governance brukt som teoretisk analyseverktøy, det er dermed ikke noen nødvendighet å gå for langt med denne diskusjonen.

2.2.9 ”Governance” – demokratisk trussel eller ny mulighet?

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad en orientering mot nettverksstyring er en trussel mot demokratiet. Eller kan governance/samstyring bedre forstås som en ny mulighet til å øke offentlig styring? Mange forfattere innen governance – litteraturen har vektlagt denne typen styring som et nytt ”verktøy” for å øke det offentliges innflytelse.

Aars m.fl.(2004:7-8) beskriver denne typen orientering mot nettverk som en politikk gjennom magnetfelter. Magnetfeltene illustrerer hvordan nettverksformer tiltrekker seg aktører med makt og ressurser. Nettverkene er ikke nødvendigvis åpne når det gjelder aksess. Det er vanskelig å se for seg hvordan aktører uten ressurser og makt kan delta. Dette kan man også sammenholde med Rhodes’ (1997: 52-53) definisjon av governance, der han vektlegger en gjensidig avhengighet mellom aktørene. At det er gjensidig avhengighet, kan vitne om at aktørene må være avhengige av hverandre for å løse oppgaver/problemer innen sitt politikkområde. Følgelig vil aktørene som får muligheten til å delta, ha en rolle å spille. Enten ved at de kan påvirke prosessen gjennom sin formelle myndighet eller ved at de bidrar med ressurser.

Beslutningene kan fort bli flyttet vekk fra de formelle, demokratiske arenaene. Man kan i større grad snakke om uformelle møteplasser og kontakt. Å spore beslutninger tilbake til de aktuelle aktørene eller instansene kan også vise seg vanskeligere. Likevel

vil det uansett være formelle beslutninger som ligger til grunn for boligpolitikken. Vedtak gjøres av de folkevalgte i kommunestyret. Det kan likevel være deler av prosessene som foregår i det skjulte, og man kan dermed miste oversikten over de virkelige initiativtakerne og hvem som egentlig har presset et forslag igjennom. Det blir altså et problem med ansvarliggjøring. Videre kan ansvarliggjøring være vanskeligere i et mer fragmentert system. Det blir vanskeligere å holde oversikten over hvem som tar avgjørelser. Dette er særlig tilfelle om man tenker seg at avgjørelser tas i lukkede fora. Forskjellig muligheter for deltakelse vil kunne skape større skiller mellom de som har store politiske ressurser og kontakter og de som mangler denne typen sosial kapital.

Aars m.fl. (2004:19-20) peker på at en utvikling i retning av nye styringsformer av typen nettverk, vil kunne ha implikasjoner for *borgereffektiviteten*. Når det gjelder borgereffektiviteten, er det snakk om et tap av deltakelsesressurser for en god del, samt at noen styrker sine muligheter.

2.3 Teoretiske implikasjoner, hypoteser

Jeg vil avslutningsvis i dette kapittelet prøve å trekke ut noen empiriske antakelser og noen teoretiske implikasjoner fra det teoretiske grunnlaget.

Spørsmålet er i hvilken grad prosessen og aktørenes deltakelse danner viktige forutsetninger for hva som definerer boligpolitikken? Det vil med bakgrunn i dette være mulig å anta at man kan finne governanceformer og at disse er viktige for utformingen av boligpolitikken.

Ut fra hovedteorien som her brukes, governance, kan man spørre seg om det i den kommunale boligprosessen kan identifiseres elementer av nettverk og samstyring. Vi forventer at denne typen samarbeid også vil ha makt til å kunne påvirke utfallet av boligpolitiske prosesser. Dette vil i så tilfelle gjøre seg gjeldende i form av hvor det planlegges å bygge, hvor det blir bygget og hvilken form det blir på utbygningsprosjektene.

En generell antakelse er at den boligpolitiske prosessen vil ha avgjørende betydning for hvor og hvordan det bygges. Man antar altså at det ikke ligger tilstrekkelig forklaringskraft innen et mer tradisjonelt governmentperspektiv. Dermed vil det være naturlig å bringe inn alternative perspektiver (governance) som man antar kan fange opp utviklingen innenfor boligpolitikken. Formen boligpolitikken får (hvor det bygges, antall boliger, type boliger, utforming) behøver ikke utlukkende være et produkt av kommunens boligpolitiske målsettinger og formelle beslutningsorganer i kommunen. I så måte kan det være målforskyvninger, særlig når det er saker som er vanskelige å løse i samarbeid med utbygger. Dette understrekes også av at utbygger er en nødvendig aktør for å få bygget boliger.

Proessen og dens aktører vil ha en utstrakt mulighet til å endre dette, modifisere målsettinger og få igjennom forslag som strider mot de generelle målsettingene.

Ut fra at teorien om governance forutsetter en gjensidig avhengighet mellom aktører, kan man kanskje anta at utbygger er den aktøren foruten kommunen som er den mest sentrale i prosessen. Dette vil kunne identifiseres gjennom at utbygger i stor grad får gjennomslag for sine forslag, selv når det kommer i konflikt med boligpolitiske mål.

Hvis det her skal være tale om et blandingsforhold mellom government og governance, med en endring mer i retning av governance, forventer jeg å finne eksempler på boligprosjekter hvor interaksjon mellom aktører i prosessen har endret utbyggingsprosjektene. Det kan da være snakk om at nettverksformer og governance har overtatt en del av styringen fra de formelle offentlige institusjonene, som for eksempel formannskap og kommunestyre.

Det er imidlertid ut fra Kooiman (1993) viktig å ikke utelukkende henge seg opp i nettverk som avgjørende for i hvilken grad man kan snakke om et innslag av governance. Dermed forventer jeg at man kan finne et blandingsforhold mellom government og governance, med en dreining i retning av mer governance. I tillegg kan dette også være et tilstedeværende trekk, selv uten forekomsten av klare nettverksdannelser (jf. Pierre og Peters 2000: 33-35).

På bakgrunn av Rommetvedts teoribidrag, som jeg har nevnt kort, kan man anta at boligpolitikken vil være preget av et mangfold aktører med ulike interesser. Aktører vil også fokusere på å gjøre sine meninger allmenne, gjennom å argumentere for dem innen ulike politikkområder, slik at boligpolitikken "blir noe mer" enn boligpolitikk. De argumenterer ut fra boligpolitikkenes relevans for andre politikkområder. Dette kan være miljøhensyn, skolepolitiske hensyn, kulturminnevern.

3.0 Kommunens ansvar og rolle i boligpolitikken⁷

3.1 Kommunal boligpolitikk – hva er spesielt?

”Det er kommunene som i all hovedsak har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av norsk boligpolitikk. Derfor spiller kommunenes aktivitetsnivå på dette området en helt avgjørende rolle” (St. meld. 23 (2003-2004): 91).

Kommunen har ofte vært gjenstand for debatt når det gjelder hvor stor graden av selvbestemmelse er eller normativt bør være (se for eksempel Rose 2000: 58). På mange av kjerneområdene er det slik at politikken kan synes detaljstyrt gjennom rammebetingelser og øremerkede bevilgninger fra staten. Det som kjennetegner boligpolitikk som en av kommunens oppgaver, er imidlertid det store innslaget av autonomi (Holm 2005). Det er da snakk om den vertikale dimensjonen ved frihet eller autonomi, som i stor grad handler om de hierarkiske forhold hvor staten er det øverste sentrale nivå (jf. Lyngstad 2003: 14). I denne sammenheng kan det også være snakk om en mulig innskrenkning av kommunens makt langs den horisontale autonomidimensjonen (governance, private aktørers posisjon). Kommunaliserings- og dereguleringstendensene innen boligpolitikken gjør at man i utgangspunktet kan snakke om et område hvor kommunen nyter stor grad av frihet. Samtidig må statlige mål ivaretas. Dette sikres blant annet gjennom innsigelsesretten som administreres av ulike overkommunale myndigheter. Så lenge man holder seg innenfor plan- og bygningsloven (PBL), er det muligheter for å utvikle en selvstendig politikk. Kommunen bestemmer i utgangspunktet over arealutnyttelsen, men de kan ikke overse statlige eller regionale interesser i planleggingen. Den såkalte medvirkningsbestemmelsen i plan og bygningsloven er ment å sikre at alle relevante interesser kommer med. Dermed er kommunen avhengig av å ta hensyn til statlige retningslinjer. (Miljøverndepartementet, Rundskriv T5/95)

⁷ Tittelen er hentet fra Holm 2005.

En annen viktig faktor for dagens boligpolitikk er de liberaliseringstrender som har utviklet seg over de siste 20 årene. Mye av skylden kan kanskje tillegges boligkrakket på slutten av 1980-tallet. Kommunene brukte i rimelig stor utstrekning kommunale tomteselskap, og hadde dermed større kontroll med boligbygging, samt tildeling. Boligkrakket førte til at mange kommuner led store økonomiske tap med denne virksomheten. (Myrvold m.fl. 2002: 121) Dette har altså ført til at de fleste heller lar private aktører og markedet ta risikoen, og dermed kan man anta at kommunen mister noe styring over boligpolitikken. Det må i tillegg vektlegges at det også har vært en liknende utvikling på mange politikkområder. Likevel er sammenfallet av kommunaliseringen og dereguleringen trekk som gjør boligpolitikken spesiell.

Det er ofte slik at kommuner ønsker at utbygger tar initiativ til utbygging. Boligmarkedet har vært i kraftig vekst, slik at man må anta et stort press i og rundt de største byene. Dette fremholder også assisterende direktør Tore Langaard i plan- og bygningsetaten i Oslo. Han påpeker at man ønsker å motivere utbyggere til å dra i gang prosjekter. Ofte er det slik at man ikke utnytter det potensialet man har for å påvirke utformingen. (Teknisk Ukeblad nr. 3 2006) Oslo er et spesialtilfelle når det gjelder boligmarkedet, og etterspørselen her kan ikke sammenliknes med kommunene rundt. Likevel gir det oss et visst inntrykk av hvordan forholdene er mellom kommuner og utbygger. Det kan være vanskelig for kommunene å gjøre seg attraktiv, samtidig som man stiller mange krav. Dette er også med på å indikere den avgjørende rollen utbyggere spiller i dagens boligpolitikk. Denne typen forhold kan også gjøre at det blir en konkurranse, mellom nabokommuner og innen regioner, om å få større utbyggingsprosjekter. Intuitivt vil denne typen konkurranse gjøre seg gjeldende i enda større grad i forbindelse med næringsutvikling og arbeidsplasser. Men dette kan også være mekanismer man kan anta finnes innen boligpolitikken.

Boligpolitikken er ikke samlet i en sektor og kan dermed fremstå som et ”fragmentert” område. (Myrvold m.fl. 2002) Det er ingen helhetlig sektor på noen av forvaltningsnivåene. I tillegg er den kommunale boligpolitikken for en stor del

avhengig av innspill fra andre sektorer for å kunne ivareta de samfunnsmessige aspektene den utvilsomt påvirker.

3.2 Kommunens boligpolitiske rolle i et historisk perspektiv

Utviklingen innen boligpolitikken etter krigen har gått i retning av stadig større deregulering, liberalisering og økt autonomi for kommunene. Jeg skal ikke her forsøke å trekke frem ”høydepunktene” innen boligpolitikkens historie de siste 60 årene, men nøyer meg heller med i korte trekk å fremheve utviklingstrekk som her er av interesse.

Etterkrigstidens boligpolitikk var frem til 1980-tallet preget av kontroll og regulering (Annaniassen 1996: 13). Politikken var å skaffe bolig til folk og hadde vært det i grove trekk siden krigen. Man kan si at det kom et skifte i 1982, da markedet fikk større spillerom (ibid.). Forsyningen av boliger i Norge har alltid basert seg på private som en del av gjennomføringen av politikken (Predelli m.fl. 1998: 19). Forskjellen er at disse ble styrt, kontrollert og langt på vei instruert av stat og kommuner i etterkrigstiden (1945-79) (Ibid.). Dereguleringen av kredittmarkedet og boligmarkedet løp sammen og gjorde etterspørselen etter bolig meget høy (Annaniassen 1996: 81-82). Dette endte imidlertid med boligkrakket i 1989 (Predelli m.fl. 1998: 21). Her brente en del kommuner seg, fordi de hadde bedrevet en aktiv tomtepolitikk. Enkelte stod som byggherrer for store boligprosjekter som over natten var blitt tapsprosjekter. Dette kan sies å markere slutten for den aktive sosiale boligpolitikken på det regulære boligmarkedet. Kommuner turte ikke lenger stå som byggherre og finansiere boligprosjekter som kunne komme innbyggerne til gode. Boligpolitikken gikk fra å være et gjennomregulert offentlig ansvar, til å bli et deregulert område hvor styring og kontroll ikke kunne bli ”det det engang var”.

De mest markante milepælene i boligpolitikkens historie i Norge etter krigen er dereguleringen og kommunaliseringen (Predelli m.fl. 1998: 20). Dereguleringen av boligmarkedet falt som allerede nevnt sammen med dereguleringen av kredittmarkedet. Dette ga en spesiell situasjon på åttitallet, men er også retningsgivende for den videre utviklingen av boligmarkedet frem til i dag. Det

offentliges rolle for boligpolitikken bar dermed preg av at de regulerte en rekke aspekter ved den generelle forsyningspolitikken. Dette gav en helt annen situasjon for boligkjøpere, og utgjorde også et større rom for styring og planlegging for det offentlige. I den første delen av etterkrigstiden kunne man ikke snakke om noen kommunal boligpolitikk. Sentraliseringen var fortsatt sterk, og det var først med det desentraliserte styringsparadigme og flere oppgaver fra 1960-tallet⁸ av (se Furre 2000: 199-200) man kunne nærme seg snakk om noen kommunal boligpolitikk. Kommunaliseringen og dereguleringen er også utviklingstrekk som har løpt sammen, og til dels har kommunaliseringen vært en årsak av privatiseringen (Predelli m.fl. 1998: 21).

Gjennom historien har kommunen tradisjonelt, gjennom sin reguleringsmyndighet, også stått for utformingen av reguleringsplaner. I dag gjøres mye av dette planleggingsarbeidet av private. Alle planer må likevel vedtas i kommunestyret. Dette er i dag et ressurspørsmål. Videre kan man knytte det til en tro på marked som allokeringsemekanisme. De som skal selge en bolig på det åpne marked, vet hva kjøperen vil ha. De må dermed tilby det kjøperen ønsker. Likevel kan dette bryte med den mer overordnede stedsplanleggingen. Det blir dermed viktig for kommunen å ha et ord med i laget i planleggingsprosessene. Det er også en gjensidig avhengighet når det gjelder utformingen av prosjekter. Utbygger må få sine arealforslag eller sin reguleringsplan vedtatt, mens kommunen trenger utbygger til gjennomføringen og planleggingen (utforming av reguleringsplaner).

3.3 Den lokale defineringen av boligpolitikk

3.3.1 Variasjoner i boligpolitikken

”Staten fastsetter de boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen. Kommunene planlegger og

⁸ På 1960-tallet fikk kommunene rollen som arealplanlegger. (Furre 2000: 200)

tilrettelegger for bygging og utbedringer av boliger og boligområder, og har ansvaret for at også vanskeligstilte har et boligtilbud. Private eier, bygger og forvalter boligmassen.”

(St.meld.nr. 23, 2003-04: 85)

Dette sitat viser også hvordan dagens boligpolitikk er tenkt å virke. Man legger store deler av ansvaret for gjennomføringen over på markedet og private interesser. Man må på bakgrunn av dette kunne si det er en liberalisert boligpolitikk vi ser i dag. Dette står i skarp kontrast til aktivitetsnivået i mange kommuner i tiårene før boligkrakket. Det var mer vanlig at kommunen drev en aktiv forsyningspolitikk, gjennom tomtekjøp for videresalg eller i enkelttilfeller som byggherre. Uansett ga denne politikken kommunen mulighet til å stå for tildelingen av boligene.

For å forstå variasjoner i boligpolitikken mellom kommuner, må man se på hvordan arbeidet organiseres, hvilke målsettinger kommunen har og i hvilken grad de har ressurser til å gjennomføre dette. Predelli m.fl. (1998: 50-55) fokuserer på lokale utfordringer, lokale målsettinger og lokal løsningsevne. De lokale utfordringene kan gå på demografiske trekk og strukturen i den lokale boligmassen. Målsettingen behøver ikke være vedtatt eller uttalt. Det kan dreie seg om underliggende perspektiver på kommunens rolle i forbindelse med den lokale boligpolitikken. Kommunens økonomiske situasjon kan ha forklaringskraft for hvilke muligheter de har til å løse problemer.

Predelli m.fl. (1998: 51) skiller mellom tre dimensjoner for å forklare variasjoner mellom ulike kommuner i boligpolitikken:

Kontekstuelle forhold:

- Strukturelle forhold knyttet til befolkningssammensetning, befolkningsvekst og strukturen i den lokale boligmassen.
- Det lokale næringsliv og private aktører med aktivitet innenfor boligrelatert virksomhet.
- Kommunens økonomi.

Historisk-ideologiske forhold:

- Historisk tradisjon mht. samarbeid mellom kommunale og ikke-kommunale aktører generelt og i boligforsyningen spesielt.
- Politisk tradisjon i kommunen mht. utbygging, strategi for sosialpolitiske utfordringer og mht. tverrsektoriell problemdefinering og problemløsning blant politikere.
- Praksis mht. arbeidsdeling mellom politisk avgjørelse og delegering av myndighet til administrasjonen.
- Kulturell forståelse av ulike brukergrupper i administrasjonen og blant politikere.

Organisatorisk/administrative forhold:

- Omfang av oppgaver og boligfaglig kompetanse innen de ulike sektorene.
- Byråkratiske forhold som hierarkisk struktur, antall nivåer og delegasjonspraksis.
- Samarbeid mellom sektorer i den boligrelaterte delen av deres virksomhet. Dette gjelder både internt innenfor henholdsvis det helse- og sosialfaglige feltet og innenfor nybyggingen, og på tvers av sektorene.

Predelli m.fl. (1998) skiller ikke i denne typologien mellom prosessrelaterte forhold og de øvrige forholdene. I denne oppgaven studeres prosessene i større grad enn hos Predelli m.fl. (1998). Det er viktig å minne om at de forhold som her presenteres av

Predelli m.fl. (1998) ikke sammenfaller med de variabler som benyttes i denne fremstillingen⁹.

De prosessrelaterte variablene blir her spredt ut over de tre kategoriene. I denne studien av boligpolitikk ville man ha større nytte av en egen kategori variable som knytter seg til prosessen, mens man kunne holde andre variable til en kontekstuell kategori. Predellis (m.fl. 1998) oversikt som jeg gjengir ovenfor bidrar imidlertid til å gi et innblikk i forhold som kan tenkes å ha betydning når det gjelder variasjoner mellom kommuner innen boligpolitikken.

3.3.2 Kommunens rolle

Kommunens ansvar når det gjelder den generelle forsyningen av boliger går først og fremst ut på å klargjøre nye arealer til bygging. De skal sørge for at det til enhver tid er områder som kan brukes til boligbygging. Dette legger de til rette for gjennom arealplanen. Videre har de ansvar for planarbeidet og byggesaksbehandlingen (Holm 2005: 7). Kommunen har generelt sett ansvaret for å legge til rette for markedets produksjon av boliger (jf. Predelli m.fl. 1998: 33). Det er likevel ikke slik at dette nødvendigvis må sammenfalle med en passiv rolle, hvor kommunen overlater det meste til markedets aktører. Muligheten er til stede for å påvirke hvor mye som bygges, hvilken rekkefølge ulike områder bygges ut i og stille eventuelle andre krav til utbygger før det gis tillatelse (Ibid.).

Kommunen har formelt ansvar for å godkjenne all utbygging og planlegging. Kommunen sammen med utbyggere er hovedaktører i forsyningsdelen av boligpolitikken (Predelli m.fl. 1998: 13). Med det kan de også i stor grad påvirke utformingen av boligene. Videre kan man her spesielt nevne utbyggingsavtaler som en formalisert avtale mellom utbygger og kommunen. Selv om det ved lov er blitt forbudt å pålegge utbygger kostnader knyttet til sosial infrastruktur (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)), er utbyggingsavtaler fortsatt et velegnet og viktig virkemiddel. Kommunen kan

⁹ Mer detaljert om variablene, se kapittel 4 og kapittel 6.

gjennom avtalene sikre at utbygger forplikter seg til en rekke føringer i forbindelse med utbyggingen. Det er vanlig å legge inn rekkefølgebestemmelse i avtalene, slik at større utbygginger må skje etappevis. Man har dermed større mulighet til å sikre at utbyggingen skjer i takt med økning i kommunalt tjenestetilbud. I tillegg er det ofte ønskelig å la utbygger bekoste infrastruktur som vei og kloakk. Dette er virkemidler kommunen kan benytte seg av i forsøket på å gjennomføre en politisk ønskelig boligpolitikk. Når markedet styrer utviklingen innen boligpolitikken, vil stor etterspørsel føre til et stort press når det gjelder utbygging. Kommunen er i en slik situasjon nødt til å nyttiggjøre seg de virkemidlene de har til rådighet, om de skal ha noen mulighet til å styre boligpolitikken og for eksempel sikre en etterlevelse av grunntrekkene i boligprogrammet.

Man kan få inntrykk av at utbyggere sitter på mye makt i boligutbyggingen. Likevel må dette bildet balanseres noe. Barlindhaug (2002) gjennomførte en undersøkelse med intervjuing av utbyggere. Her kommer det frem at mange mener at byggeaktiviteten er noe hemmet av kommuner som stiller krav (Ibid.: 17). Dette forsinker prosessen, og utbyggingsavtaler var særlig trukket frem. Manglende kompetanse hos kommunen og hos utbygger rundt slike avtaler var et problem. Dette ble altså brukt som et argument for at man ikke klarte å møte målsettingene når det gjaldt antallet nye boliger. Dette tilsier at det også kan være eksempler på kommuner som drar mulighetene for langt, når det gjelder utbyggingsavtaler. Slike nyanser mellom kommuner kan også være med på å skape et signal til byggbransjen om at noen kommuner tillater mer, mens andre blir oppfattet som "vanskelige". Dette kan bidra til at konkurransen om vekst og utvikling gir forskjellige utslag. Det kan bli et skille mellom kommuner som styrer med relativt stramme tøyler og kommuner som i større grad slipper markedskreftene fri.

Kommunen har sin viktigste autoritet i reguleringsmyndigheten. Det er kommunestyret som demokratisk organ som må vedta reguleringsplaner og får dermed den direkte kontrollen og styringen med boligpolitikken. Dette er grunnlaget for kommunens autonomi i boligpolitiske spørsmål. Selv om de er nødt til å forholde seg til Plan- og

byggningsloven (PBl), er reguleringsmyndigheten et viktig tegn på hvor makten ligger i utbyggingsspørsmål. De som søker innflytelse i boligspørsmål, har dermed større nytte av å fokusere sin påvirkning mot kommunen. I siste instans er det politikerne som bestemmer, og det blir dermed viktig å ha det politiske flertall med seg. Mange har imidlertid fremholdt at de forslag som kommunens administrasjon legger frem, gjerne tiltres av politikerne. Uansett er det også eksempler på at kommunepolitikerne ikke alltid følger administrasjonens innstillinger. Administrasjonen vil også være et viktig sted å søke påvirkning for aktørene i boligpolitikken.

Man kan tenke seg at kommunens planfaglige administrasjon på bakgrunn av felles fagmiljø og befatning med samme lovverk og samme problemstillinger, danner et slags nettverk med innsigelsesmyndighetene.

3.3.3 Statens og andre myndigheters rolle – innsigelsesretten

Statens rolle i boligpolitikken (forsyningsdelen) er å trekke opp sentrale mål og hovedretningslinjer, utforme lover og rammebetingelser for aktører, samt å stimulere til forskning og informasjon. (Holm 2005:7) Når det gjelder sentrale mål og retningslinjer er kanskje de viktigste knyttet til: *rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR ATP)*. Disse blir brukt i mange av sakene det rettes innsigelser mot. Innsigelsesretten i plan og bygningssaker administreres av en rekke ulike myndigheter, for eksempel Fylkesmannen, Fylkeskommunen og Statens vegvesen. Disse sørger for at den kommunale planleggingen ikke bryter med viktige sentrale mål og retningslinjer. Innsigelsene kan rettes mot kommuneplan, reguleringsplaner, områdeplaner og opphever kommunens myndighet til å fatte vedtak i den aktuelle saken. (Miljøverndepartementet, rundskriv T5/95) Dermed må kommunen og den aktuelle myndighet søke, gjennom mekling, å komme frem til en løsning. Hvis dette ikke fører frem, blir saken behandlet i det aktuelle departementet.

Staten har finansieringsordninger innen boligpolitikken. Disse administreres av Husbanken. Ordningene retter seg både inn mot den generelle forsyningen (grunnlån)

av boliger og mot støtte til vanskeligstilte (bostøtte, samt startlån). Husbanken kan både gi lån både til utbygger, kommuner og privatpersoner. Den nye Stoltenberg-regjeringen har ytret ønske om å satse på en aktiv nybyggingspolitikk gjennom bruk av Husbankfinansiering (Soria Moria erklæringen (5.11.2006) [online]¹⁰) Regjeringen ønsker også å stimulere til en mer aktiv tomtepolitikk i kommunene, gjennom økte tilskudd. Dette kan imidlertid ikke antydes å være noen lett oppgave.

Husbankens rolle har vært gjenstand for diskusjon. I dag bygges kun hver fjerde bolig med husbankfinansiering, den laveste andelen siden 1946 (Brev til Haga (18.8.2006) [online]¹¹) Ved husbankfinansiering av ny bolig stilles det også en rekke krav til utforming med tanke på miljø, handikappede og eldre. De senere årene har rentenivået gjort husbanklånene mindre attraktive. Dette er noe boligbyggelagene peker på. De ønsker at Husbanken skal bli mer konkurransedyktig gjennom å tilby lavere rente enn dagens nivå. (Ibid.) Finansierungsordningene er et statlig virkemiddel som griper inn i markedet. Under skal jeg derimot søke å beskrive noe av markedets implikasjoner for boligpolitikken.

3.3.4 Markedets rolle

I innledningskapittelet ble boligpolitikken definert som alle beslutningsprosesser og forhandlinger, som tar sikte på å påvirke og/eller fatte offentlige vedtak knyttet til boligpolitikk, hvor individer og grupper inngår og søker påvirkning. Innen disse prosessene og forhandlingene er også private aktører aktive. Deres rolle er i utgangspunktet viktig for gjennomføringen av boligpolitikken. Markedet legger premissene for den generelle forsyningen av boliger, utbyggere og private aktører arbeider med bakgrunn i boligmarkedet. Hvorvidt kommunen har en boligpolitikk, eller kan styre byggingen av nye boliger etter en vedtatt politikk, blir et spørsmål om muligheter og vilje til å gripe inn i markedet.

¹⁰ Full referanse: http://www.dep.no/smk/norsk/regjeringen/om_regjeringen/001001-990342/hov001-bn.html

¹¹ Full referanse: http://www.nbbl.no/include/default_template.asp?Table=Article&Key=23303

Boligbyggingen har i etterkrigstiden og frem til i dag, som nevnt, vært et privat anliggende. Det offentlige har utarbeidet lovverket og lagt føringer og retningslinjer på boligbyggingen, men private har stått for oppføringen av boligene. Dette er et trekk som er ytterst viktig å ha med seg i denne sammenheng, da det ut fra governanceperspektivet kan være lett å tolke et tett privat/offentlig samarbeid som noe nytt. Slik at samarbeidet mellom offentlig og privat innen boligpolitikken tas til inntekt for en overgang fra government til governance i senere år. Det som likevel har vært et utviklingstrekk, spesielt de siste 25 årene, er en deregulering og en liberalisering av boligpolitikken. Markedet har i økende grad tatt over noe av det offentliges rolle. På 1980-tallet ble kredittmarkedet deregulert, samtidig ble også boligpolitikken deregulert. Man kan gjerne snakke om en endring i initiativ, problemdefineringen og også ut fra de rådende ideologiske forhold. Etter krigen skulle sosialdemokratiet bygge opp igjen landet. Det var snakk om bolignød, og det ble en viktig politisk oppgave å skaffe bolig til folk. I dag kan man i større grad snakke om at "folk skaffer seg bolig". Det har vært en endring fra å definere boligpolitikk som en generell velferdspolitisk oppgave, til å dele boligpolitikken i to og dermed opprettholde noe av det sosiale initiativ, men kun for vanskeligstilte og ikke i den generelle forsyningen av boliger.

Boligpolitikken innen den generelle forsyningsdelen blir dermed et spørsmål om virkemidler i møte med markedskreftene. I hvilken grad har det offentlige fortsatt en mulighet til å drive en aktiv forsyningspolitikk? Og videre; i hvilken grad har kommunene mulighet til å utøve politikk i det hele tatt, når såpass mye av ansvaret hviler på markedskrefter?

3.5 Boligpolitikk og planprosesser

I studiet av kommunal boligpolitikk er selve prosessene rundt arealplan og reguleringsplaner viktige. Systemet bygger på et planhierarki (NOU (2003) nr 14: 61). Overordnet er arealplanen, men under denne følger kommunedelplaner og reguleringsplaner. Det kan gjøres unntak fra overordnede planer i de mer detaljerte planene. Det vil si at en kommunedelplan kan inneholde elementer som ikke nødvendigvis er inkludert i den overordnede arealplanen.

Når det gjelder forholdet mellom offentlige og private aktører, er man innen boligpolitikken lovpålagt å inkludere private interesser (når de er berørte) i planleggingsprosessen. I § 16-1 av plan- og bygningsloven heter det at ”[...] *Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.*[...]” (Plan- og bygningsloven § 16-1 (1.11.2006) [online]¹²). Dette betyr som nevnt at samhandlingen mellom kommunen og private aktører er formalisert.

I dag kan man identifisere bruk av styringsgrupper i stadig større grad i forbindelse med større utbyggingsprosjekter. På denne måten får man en arena hvor spesielt offentlige myndigheter og utbyggere kan komme frem til enighet i gjennomføringen av prosjekter. Disse formene oppstår gjerne med bakgrunn i utbyggingsavtaler eller intensjonsavtaler mellom utbygger og kommune. Dette kan kanskje synes spesielt aktuelt når det gjelder områder hvor kommunen eier tomter, eller hvor det skal bygges på områder som er delvis eid av kommunen. Her blir gjerne utbyggings- eller intensjonsavtaler til i forkant av at kommunen eventuelt selger tomten til utbygger. Når det gjelder boligbygging på tomter som utbygger allerede eier, har kommunen også mulighet til å fremforhandle utbyggingsavtaler. Man sitter naturlig nok ikke i samme forhandlingsposisjon, men man skal likevel vedta alle reguleringsplaner og kan dermed stille krav til prosjektets størrelse og utforming. Dette kan også gi kommunen større handlingsmuligheter når det gjelder hva de vil kreve av utbygger.

3.5.1 Kommunens virkemidler i boligforsyningen

Innen boligforsyningen spiller markedet og de private aktørene viktige roller. Kommunen har imidlertid ulike virkemidler som kan holde tilbake markedskreftene. Myrvold m.fl. (2002: 30) presenterer følgende virkemidler for utbyggingspolitikken: infrastruktur for boligbygging, kommunale tomtekjøp, tomtesalg og utbyggingsavtaler. Hvis man ytterligere skal supplere listen over virkemidler kommunen har, kan det nevnes at alle planer må vedtas og godkjennes av kommunen, at de (ofte) utarbeider boligprogrammer, at de definerer målene for boligpolitikken (gjennom

¹² Full referanse: <http://www.lovdata.no/all/hl-19850614-077.html>

boligprogrammet og kommuneplanens strategidel). Den liberaliseringen som beskrives av boligfeltet og spesielt den generelle boligforsyningen, kan fort gi et bilde av en maktesløs kommune.

”I den alminnelige boligbyggingen er kommunens rolle å legge til rette og ta stilling til reguleringsforslag. Deres innflytelse er begrenset til å bremse og/eller endre noe på innretningen i det som bygges, hvor det bygges og hva som bygges.”

(Myrvold 2002: 65)

Ut over dette sitatet fra Myrvold (ibid.) er det viktig å understreke at kommunen kan legge føringer på antall boliger og kanskje enda viktigere; når det skal bygges (rekkefølgebestemmelse). Spørsmålet blir altså: Hvilket aktivitetsnivå legger de enkelte kommuner seg på i forhold til disse virkemidlene? Og: Hvordan oppfatter kommunene sin rolle i boligpolitiske prosesser? Sitter kommunene med inntrykk av ikke å ha virkemidler til å oppnå boligpolitiske mål? I så fall kan man antyde at det heller ikke er lett å få gjennomført målsettinger innen boligpolitikken.

At kommunene kan velge forskjellig strategi kommer også frem i en reportasje i Teknisk Ukeblad (nr. 30 2006). Her har man sett på Oslo og Trondheim, som begge opplever et meget stort press når det gjelder boligbygging. Mens den avgåtte byråd Grete Horntvedt svarer at man i Oslo ikke finner det riktig å bruke rekkefølgebestemmelse, er bildet et annet i Trondheim, når det gjelder å komme med krav til utbyggere. Dette illustrerer at det finnes et rom for ulik grad av offentlig styring i utbyggingsprosesser. Aktivitetsgraden er forskjellig fra kommune til kommune og kan ha betydelige konsekvenser for stedsutvikling, og kan bidra til å differensiere tjenestetilbudet mellom kommuner.

3.5.2 Planprosesser og demokrati

Det har blitt fremholdt at den tidlige prosessen i arbeidet med en arealtransformasjon eller en reguleringsplan er en ”lukket” prosess. (Falleth 1998: 20-21) I mange tilfeller har man identifisert dette når kommunen møter utbygger i en tidlig fase. Dette har så i

den videre prosessen ført til at interesseorganisasjoner, berørte naboer, kulturminnevernere eller miljøvernere har kommet sent på banen. De har måttet vente på at utbyggere alt har lagt frem sine planer, og dermed kan mange av premissene for det videre planarbeidet være lagt (Falleth 1998:20-21). Sakene skal imidlertid ut på høring, og det arrangeres gjerne åpne møter rundt for eksempel en rullering av arealplan. Det er ofte her interesseorganisasjoner og lokale aksjoner mot utbygging kommer til uttrykk med sitt syn. Selv om man har understreket viktigheten av at alle berørte parter bør komme med i planleggingen på et tidlig tidspunkt (jf. Plan- og bygningsloven), kan det synes som dette forløpet i mange tilfeller gjør seg gjeldende. Dette er et trekk ved planprosesser som i mange tilfeller forsinker og gjør det vanskeligere å gjennomføre prosjekter. Hvis ikke alle berørte parter og høringsinstanser har tidlig kjennskap til de aktuelle planene, kan dette føre til protester som forsinker den videre gangen i arbeidet. I mange tilfeller kan reguleringsplaner stoppes. Dette gjør prosessen lite effektiv og fører til at prosjektene kan dra ut i tid.

3.6 Boligpolitikk og ressurser – kommuneøkonomi

Økonomiske ressurser spiller en viktig rolle i den kommunale boligpolitikken. Dette kommer til uttrykk på to måter: For det første kommunens manglende midler til å drive en aktiv tomtepolitikk, samt ta risiko ved å stå som byggherre og finansiere boligbygging. For det andre er det snakk om et kapasitetsproblem i kommuneadministrasjonen. Når det gjelder det første, kan man peke på en rekke årsaker til at kommunen ikke kan finansiere boligbygging; de led økonomiske tap ved krakket i 1990, klimaet for å la det offentlige finansiere generell utbygging er borte, og de fleste kommuner har heller ikke de tilstrekkelige økonomiske ressursene. Når det gjelder kapasitetsproblemene har det gjennom offentlige utredninger de senere årene (NOU(2003) nr. 14: 35) vært fokusert på at saksbehandlingstiden må ned. I mange kommuner har reguleringsavdelinger og planfaglig kompetanse ikke vært prioriterte poster på budsjettet. Man sitter igjen med den samme bemanningen, samtidig som saksmengden har økt; i mange tilfeller eksplosivt, de siste årene. Dette er også et trekk som gjør kommunen mindre rustet til å delta faglig i boligpolitiske prosesser. Utbyggere har i mange tilfeller investert mer tid og faglig ekspertise når det gjelder

større utbyggingsprosjekter. Dette har også ført til at utviklingen har gått i retning av at det meste av reguleringsplaner utformes av private selskaper og utbyggere. I dag er reguleringsplanene for de fleste utbyggingsprosjekter utarbeidet av private. (Ibid: 106) Dette gjør at utbygger får en sentral plass i planleggingen av boligprosjekter. For større prosjekter er det da ofte snakk om bruk av såkalte styringsgrupper. Her kan kommunen ha en mulighet til å komme med innspill og sørge for at rammer og intensjoner blir fulgt opp i den mer konkrete planleggingen. Det er imidlertid slik at utbygger kan avvike noe fra disse planene i den faktiske oppføringen av boligene. Dette er et forhold det sjelden blir slått ned på fra kommunens side. Et aktuelt eksempel finner vi når det gjelder Oslo (Teknisk Ukeblad nr. 3 2006) hvor plansjefen i Oslo kommune beskriver en situasjon hvor slike avvik sjelden blir gjort noe mer med.

3.7 Antakelser - hypoteser

Det er rimelig å forvente å kunne finne tegn på at boligprosesser bærer preg av å være todelte, slik at det er relativt få aktører (utbygger, grunneier, kommune) i den innledende fasen.

Spørsmålet er i hvilken grad det ut i fra dagens boligmarked er et betydelig press fra utbyggere? Dette kan også forsterkes av Ski kommunes beliggenhet som pendlerkommune til Oslo.

På bakgrunn av de virkemidlene kommunene kan nyttiggjøre seg i boligpolitikken, kan man anta at de også bruker disse. Spørsmålet er: I hvilken grad ønsker kommunene å benytte seg av disse? Og videre hvor godt virkemidlene egner seg til å styre boligpolitikken i ønsket retning?

Overkommunale myndigheter med innsigelsesrett på bakgrunn av statlige retningslinjer, innskrenker noe av den kommunale autonomien innen boligpolitikken. Man kan forvente å finne eksempler på bruk av innsigelsesretten for å stoppe tiltak som ikke er i tråd med overordnede retningslinjer. Dette kan forventes å innskrenke muligheten for en selvstendig boligpolitikk lokalt.

Ut fra felles fagbakgrunn kan man også tenke seg en slags type nettverk mellom overkommunale myndigheter med innsigelsesrett og kommunens planfaglige administrasjon.

Det er naturlig å anta at kommunens handlingsmuligheter innen boligpolitikken innskrenkes av kommuneøkonomien. Muligheten for å drive en aktiv politikk er mindre hvis man ikke har tilgjengelige midler til slike formål. Videre er det også slik at en presset økonomi fører til at man kan vegre seg for å gjennomføre større utbyggingsprosjekter, fordi man ikke har penger til å øke de kommunale tjenestetilbudet.

Ut fra dagens situasjon kan man forvente at det vil det være vanskelig å finne eksempler hvor kommunen selv utformer reguleringsplaner.

4.0 Metode

4.1 Casestudietilnærming

4.1.1 Valget av metode

Tilnærmingen til studiet av boligpolitikken med vekt på de lokale prosessene, vil være en casestudie. Kommunen vil her være den databærende enhet, mens de boligpolitiske prosessene eller boligpolitikken er caset.

Man ønsker å besvare mange spørsmål og har få enheter. Yin (2003: 1) trekker frem studier med *hvordan* og *hvorfor* spørsmål som eksempler på undersøkelser hvor casestudietilnærminger kan være aktuelle. I tillegg peker han på at det gjerne er snakk om nåtidige fenomener eller hendelser av nyere dato, som i denne oppgaven hvor det studeres boligpolitiske prosesser fra siste rullering av kommuneplanen (2004) og frem til i dag. Hellevik (2002: 95) kaller dette en intensiv undersøkelse. I denne studien av den boligpolitiske prosessen i Ski kommune har man mange variabler og kun en enhet. Dermed kan det kalles en casestudie (Ibid: 97).

4.1.2 Valg av kommune

For å studere boligpolitikken har jeg valgt ut Ski kommune i Akershus. Ski ligger sentralt i Oslo-området. Noe av bakgrunnen for valget er størrelsen på kommunen, samt beliggenhet. Kommunen er også valgt fordi den har et klart by- eller tettstedssentrum og har også tatt bystatus. I tillegg er Ski regionssenter for Follo. Disse trekkene skulle tilsi et press i boligmarkedet. Videre kan man forvente at områdene rundt de store byene opplever et press i boligmarkedet som er spesielt stort. Noe av strategien har derfor vært å se på en kommune som opplever et press i boligmarkedet. Hvis det ikke er noen etterspørsel etter boliger, vil byggeaktiviteten være liten. Det blir dermed lite å studere i form av boligpolitiske prosesser. Studier av kommuner uten press i boligmarkedet måtte i større grad vært tuftet på en annen strategi.

Et annet viktig forhold for valget av Ski er den historiske rollen som sosial boligbygger kommunen har hatt (se Myrvold m.fl. 2002: 121-123). Det har vært et

ønske å se på en kommune som tidligere har vært aktiv i boligpolitikken, slik at man kan se dette i forhold til dagens situasjon. Videre er også valget av kommune gjort med hensyn til muligheten for å sammenlikne funnene. Som et tillegg til denne studien av en kommune, vil det være muligheter til å sammenlikne hovedfunn med en studie av Ullensaker. Studien av Ullensaker er gjennomført i en parallell masteroppgave.¹³

Valget av Ski ble også gjort for å ha bedre muligheter til å besøke kommunene flere ganger. Avstanden fra Oslo er såpass liten at dette ikke medførte kostnader av noe stort omfang.

4.2 Data

4.2.1 Intervjudata

Jeg har i valget av informanter etterstrebet å få snakke med de personene som har kjennskap til areal- og reguleringsprosesser. På bakgrunn av teorien som brukes her, og spesielt ut fra Fimreite m.fl. (2005) som vektlegger at private aktører i økende grad går direkte til kommunepolitikere for å legge frem forslag, har jeg ønsket å intervju flest politikere. Jeg har gjort etterstrebelser for å intervju politikere med ulike partibakgrunn, for å balansere ulike politiske holdninger.

Forut for intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide som etter hvert ble forandret og tilpasset ut fra hvilke informanter som ble intervjuet, samt som et forsøk på å få besvart spørsmål som meldte seg underveis. Intervjuguiden hadde imidlertid hele tiden de samme kjernespørsmålene. Videre har det vært ønskelig at intervjuguiden beholdt en viss åpenhet i spørsmålsformuleringene, slik at den ikke ble styrende for svarene informantene ga. Intervjuguiden ble ofte mer brukt som en kontroll for å sikre svar på viktige spørsmål.

Informantene har dermed blitt tre politikere og to ansatte i kommunens administrasjon. Valget av disse har vært gjort på bakgrunn av ulike tilknytninger til boligpolitiske

¹³ Skrevet av Espen Vattekar høsten 2006.

prosesser som er aktuelle her. Jeg har for eksempel valgt en informant som representant for sitt parti og opposisjonen i Ski, men samtidig også som en sentral person i forhold til konkrete boligpolitiske saker. De politikerne som her er intervjuet, er dermed alle sentrale i forbindelse med boligpolitikken i Ski, om enn på litt ulike måter. Når det gjelder administrasjonen, har ønsket vært å snakke med noen som kjenner organiseringen og gangen i de boligpolitiske prosessene.

I denne studien har det bare vært foretatt intervjuer med offentlige informanter fra kommunen. Dette på bakgrunn av kommunens sentrale rolle i de boligpolitiske prosessen. Intervjuene kunne vært supplert med intervjuer av andre aktører som utbyggere eller representanter for frivillige organisasjoner osv. Dermed må man ta forbehold om at man kan få svar som vektlegger kun det ene perspektivet av skillet mellom offentlige og private aktører. Svarene fra representanter for kommunen må ses i lys av deres rolle som aktør og en part i prosessene.

Man må også vurdere det forhold at antallet informanter er forholdsvis lite. Det er imidlertid søkt å veie opp for dette gjennom å velge de informantene som er mest sentrale. Uansett er det viktig å ta forbehold om at disse informantenes syn kan være lite representativt. Informantene uttaler seg som representanter for kommunen, for partiene eller i form av sin stilling. Dermed kan man anta at svarene de gir til en viss grad gjenspeiler også andres syn i de respektive partiene, avdelingene osv. At informantene har ulike posisjoner og stillinger på ulike nivåer i organisasjonen er også forhold som kan gi sprik i svarene. En informant i en høyere stilling vil kunne ha et mer generelt syn på boligpolitikken. Fagrepresentanter kan, på bakgrunn av sin fagkompetanse, være mer opptatt av andre forhold. Politikerne representerer ulike partier, som igjen kan gi dem motiver for å svare som de gjør. Dermed er det viktig å være kildekritisk. Bildet jeg har dannet meg etter intervjuene er likevel at de ulike informantene for det meste har vært samstemt. På enkeltspørsmål har det allikevel forekommet variasjon. Her har jeg søkt å sette svarene opp mot hverandre, samt å danne et bilde gjennom dokumentene, for dermed å få et inntrykk av hva som kan sies å gi det mest nyanserte bildet.

4.2.2 Dokumentdata

For å kunne si noe om de kommunale målsettingene, vil kommuneplanen være et viktig dokument. Kommuneplanen (for Ski) inneholder både arealdelen og boligprogrammet som begge er sentrale her. Gjennom arealdelen kan man se hvilke nye boligområder som eventuelt tas inn i planen. Boligprogrammet presenterer målsettingene innen boligpolitikken, samt strategier for å søke å oppnå disse. Videre vil det også være aktuelt å se på boligpolitiske dokumenter fra sentralt hold. Her blir utredninger og stortingsmeldinger viktige. Plan- og bygningsloven er også sentral i studiet av muligheter og virkemidler i den lokale prosessen. Det er videre viktig å studere dokumenter fra kommunen. Her har jeg funnet gode kilder i møtedokumenter fra det faste utvalg for plansaker, formannskapet og kommunestyret. På denne måten kan man få en annen kilde til opplysninger som kommer frem gjennom intervjuene med informantene. Det er også naturlig å se på lokalavisa for Ski (Østlandets blad). Dette gir et innblikk i debatten rundt boligutbygging og er også en nyttig innfallsvinkel for å se hva som er kontroversielle boligspørsmål.

4.2.3 Reliabilitet og validitet

Datas reliabilitet avhenger av hvor nøyaktige målingene av studiens sentrale variable er. Dette er forsøkt tilfredsstilt gjennom å se på ulike kilder i forbindelse med viktige opplysninger. Kildene er forsøkt satt opp mot hverandre for å kontrollere ulike svar på spørsmålene, slik at intervjuene er sett i sammenheng med hverandre og i sammenheng med dokumenter. Enkelte forhold i denne studien er imidlertid i liten grad presentert i dokumenter. I slike tilfeller har jeg søkt å se utsagn fra informantene i sammenheng med de andre intervjuene, samt å forsøke å få flere informanter til å besvare samme konkrete spørsmål. Reliabiliteten handler også om etterprøvbare data. De dokumentene som her er brukt, er alle offentlig tilgjengelige. Intervjuene med informantene er også etterprøvbare ved at informantene er samlet i en liste (vedlegg). Videre har jeg også tatt vare på alle notater fra intervjuene.

4.3 Studiens strategi

4.3.1 Studiens strategi og variabler

Strategien i denne studien er i utgangspunktet en enkeltcasetilnærming. Hovedfunn vil likevel kort sammenliknes med en parallell studie av Ullensaker kommune. Valg av kommuner er også gjort med dette for øyet.

Det er nyttig å presentere noen variabler for å beskrive hvilke forhold man vektlegger i studien. Boligpolitiske prosesser er det sentrale objekt for studien. Likevel er det nødvendig også å si noe om hvilke kontekstuelle faktorer som virker inn. Ved å utelukke prosessenens omgivelser, vil man miste nyanser når det gjelder hva som definerer boligpolitikken. Samtidig gjør vurderinger av kontekstuelle forhold det lettere å sammenlikne med andre kommuner eller sammenlikne over tid.

Kontekstuelle variabler:

- Kommunens boligpolitiske historie. (Tidligere erfaring med utbyggere, tidligere aktivitetsnivå, tidligere opparbeidet erfaring med boligpolitiske prosesser)
- Situasjonen i boligmarkedet
- Kommunens økonomiske situasjon
- Statlig politikk (gjennom PBL og retningslinjer)
- Politisk flertall i kommunen, politisk klima når det gjelder boligpolitikk)

Prosessrelaterte variabler:

- Organiseringen av boligpolitiske prosesser
- Kommunens rolle (selvoppfatning/faktisk rolle)
- Aktører
- Arenaer for kontakt mellom aktørene.
- Kommunens virkemidler eller oppfatning av virkemidler.
- Bruk av virkemidler

Variablene tjener som et innblikk i hva som fokuseres og er ikke ment å være fullstendig dekkende for hvilke forhold som blir presentert. De er valgt ut som de viktigste forhold man i denne oppgaven søker svar på.

4.3.2 Sammenlikning

Generaliseringer ut fra studier av enkeltcase blir ofte sett som vanskelig å forsvare i en vitenskapelig sammenheng. (Andersen 2003: 13-15) Dette må i utgangspunktet ses som en studie av ett enkelt case. Det vil likevel legges opp til en sammenlikning av de sentrale variablene.

Sammenlikningen blir imidlertid gjort med funn i en parallell masteroppgave. Dermed vil det ikke foretas en eksplisitt komparativ casestudie. Sammenlikningen av to ulike case er valgt for å kunne kontrollere for casespesifikk variasjon. Det vil uansett være viktig å avgrense gyldigheten eventuelle funn kan ha. Både Ullensaker og Ski er kommuner som ligger i Akershus fylke. Disse to kommunene har en rekke fellestrekk. Det kan nevnes at de begge er i Kostras kommunegruppe 13¹⁴. Dette er store kommuner i norsk målestokk. Begge har et begrenset økonomisk handlingsrom. Valget av de to er gjort for å få kommuner som kan tenkes å ha et noe ulikt utgangspunkt på sentrale variable, men som samtidig også har en rekke fellestrekk når det gjelder andre forhold. Valget av de to er gjort på bakgrunn av forskjeller i: boligmarkedet (Ullensaker med Gardermoen lufthavn, Ski ligger nærmere Oslo), politisk flertall (Ski: Ap-ordfører, Ullensaker: Frp-ordfører), boligpolitisk historie (Ski har hatt en jevnere vekst, Ullensaker mer eksplosivt de senere årene). Samt likheter når det gjelder: økonomi, størrelse og til en viss grad beliggenhet (begge i Akershus, Ullensaker ligger noe lenger fra Oslo).

¹⁴ Kostras (kommune – stat rapporteringen) kommunegrupper deler landets kommuner inn i 16 grupper. Grupperingen er foretatt på bakgrunn av tre dimensjoner (Frie disponible midler per innbygger, bundne kostnader per innbygger og innbyggertall). Gruppe 13 inkluderer imidlertid de største kommunene utenom de store byene. I denne kategorien er ikke økonomiske faktorer vektlagt.

4.3.3 Er generalisering mulig?

I utgangspunktet er casestudier med ett enkelt case sett på som lite egnet til generalisering. I denne sammenheng kan sammenlikningen med Ullensaker bidra til å styrke muligheten for generalisering. Dermed vil det være en styrke å kunne referere til den andre oppgaven. Dette har også gjennom hele prosessen vært et ønske fra vår side. For å styrke den eksterne validiteten tar studien også utgangspunkt i teori om styringsmekanismer og styringsforhold (governancelitteraturen). Ved videre å velge å studere boligpolitikken i en kommune som opplever press i boligmarkedet, vil man også antyde hvilke tilfeller det er mulig å generalisere til (jf. Yin 2003: 37).

Man kan anta at det kan være mulig å sammenlikne resultatene her med kommuner som: 1) Opplever press på boligmarkedet. 2) Ligger i områder sentralt rundt de største byene i Norge. 3) Har en økonomisk situasjon som er noenlunde lik de to studiekommunene. 4) Et innbyggertall som ligger i nærheten av kommunene i studien.

Det vil uansett også være rimelig å anta at mekanismer i boligpolitikken som kan tilbakeføres til press i boligmarkedet også vil gjøre seg gjeldende for de største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger m.m.). Trekk ved de boligpolitiske prosessene som har sammenheng med et høyt press i boligmarkedet, må dermed antas å gjøre seg gjeldende i minst like stor grad for de største byene. Imidlertid vil det være viktig også å sammenlikne kommuner langs de kontekstuelle variablene for å avgjøre om en generalisering ut fra denne studien kan være gyldig for dem.

5.0 Boligpolitikk i Ski kommune

5.1 Presentasjon av empirien

Først vil jeg kort presentere Ski når det gjelder generelle forhold og utbygging de siste årene. Deretter vil jeg gi et kort innblikk i den boligpolitiske historien til kommunen. Her vil jeg fokusere på aktivitetsnivået, samt se på hvilken rolle boligkrakket fikk for kommunens boligpolitikk. Videre vil jeg presentere den generelle empirien ut fra oppgavens problemstilling og sentrale spørsmål. Her er fokus på kommunens mål for boligpolitikken, hvilke aktører som deltar, hvordan boligpolitiske prosesser organiseres, samt hvilke virkemidler kommunen har for å oppnå boligpolitiske mål. Her forsøker jeg å fremstille det mer generelle bildet av hvordan prosessene fortoner seg. Mot slutten av kapittelet vil jeg presentere empiri på to mer konkrete eksempler på boligprosjekter. Også her vil oppgavens sentrale spørsmål være i hovedfokus, men de blir dermed knyttet mer direkte opp mot konkrete prosesser. Til slutt vil jeg kort presentere empiri på noen tilsvarende spørsmål for Ullensaker.¹⁵

5.2 Ski kommune

5.2.1 Boligbygging de senere årene

Ski kommune er sentralt plassert i Oslo-området med kort pendleravstand til hovedstaden. Dette gjør kommunen til et attraktivt sted for utbygging, med høy etterspørsel etter boliger. Per 1999 hadde Ski 26775 innbyggere (Ski kommuneplan 2004-2014). Ski kommune er regionssenter i Follo. Flere sentrale offentlige funksjoner er etablert her. Rollen som regionssenter er noe Ski kommune har etterstrebet seg å ha (Ski kommuneplan 2004-2014).

Hvis man ser på hvor det har vært mest utbygging i Akershus fylke de senere årene, vil man se at den største veksten finnes på Romerike. Follo (Ski) ligger litt bak, mens

¹⁵ Denne empirien er da hentet fra en parallell masteroppgave, skrevet av Espen Vattekar (høsten 2006), med empiri fra Ullensaker kommune i Akershus.

utbyggingen i Asker og Bærum (Vest-Akershus) i de senere år har stagnert noe. Om man ser på statistikk for netto innflytting til Akershus-kommuner fra 1990-99, ligger Ski kommune på en 5. plass etter kommuner som Bærum, Asker, Skedsmo og Frogn. Ser man derimot på netto innflytting i perioden 1995-99 er Ski forbigått av flere kommuner. Da peker særlig kommuner på Øvre Romerike seg ut med sterk vekst (Ullensaker, Nittedal, Nannestad) (Barlindhaug 2001). Dette bilde har utviklet seg videre i årene etter 1999. Øvre Romerike har hatt en stadig sterkere vekst. Vi kan utvide bildet ytterligere ved å se på statistikk for antall ferdigstilte boliger i perioden 1997-2005. Disse tallene kan imidlertid ikke sammenliknes med netto innflytting. Ser vi på antall boliger ferdigstilt gjennomsnittlig mellom 1997 og 2005, er Follo regionen og Ski kommune et stykke bak de andre regionene og de største vekstkommunene i Akershus. Gjennomsnittet for Ski er på 153 boliger per år. Dette gjør at Ski likevel ender opp på en fjerde plass. Det er kun Bærum, Ullensaker og Asker som er foran i Akershus fylke (Akershusstatistikk 2006, boligbygging og næringsbygg (22.10.2006) [online]¹⁶. Dette skulle tilsi at det er et betydelig press på boligbyggingen i Ski.

Ski kommune og Follo-regionen har hatt en merkbar vekst i boligbyggingen de siste årene. I perioden 2000-2005 var Follo det området hvor prisene økte mest i Akershus (Boligpriser 2000-2005 (10.10.2006) [online]¹⁷). Det kommer frem på lederplass i regionsavisa (Østlandets blad, 14.10.2005). Her argumenteres det for at samarbeidet mellom Follo-kommunene bør styrkes, slik at man i større grad har et felles boligmarked. Imidlertid finner man som nevnt ovenfor et større press på Romerike som region enn Follo. Det kan synes som om presset har forflyttet seg fra først å være størst i Asker og Bærum (Vest-Akershus), for så å gjøre seg gjeldende i Follo, mens situasjonen i dag er at Romerike er utsatt for størst vekst, med blant annet flyplassen på Gardermoen som en betydelig faktor.

¹⁶ Full referanse: http://www.akershus.no/index.php?page_id=102&article_id=866&kat_id=191

¹⁷ Full referanse: http://www.akershus.no/index.php?page_id=102&article_id=13165

5.2.2 Politisk flertall i Ski kommune

Det samarbeidende flertallet i Ski kommune består av Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet, Krf og Venstre. Dette er imidlertid partier som ikke nødvendigvis deler oppfatninger i alle spørsmål knyttet til boligpolitikk. Innen forsyningsdelen som er fokusert her, er det ofte slik at Høyre og Arbeiderpartiet stemmer sammen for utbygging. Videre er også Fremskrittspartiet meget positive til utbygging. SV, Venstre og Krf har en mer restriktiv holdning når det gjelder omfanget på utbyggingen. Dette kommer frem gjennom samtaler med politikerinformantene (1.9.2006, 19.9.2006 og 18.10.2006). Det politiske flertallet i kommunen synes uansett å samles om ønsket om en kontrollert utbygging, samt en aktiv virkemiddelbruk.

5.3 Boligpolitisk historie

Ski kommune hadde en klar sosial profil på boligbyggingen i perioden 1970-1990 (Myrvold m.fl. 2002: 121). Men med boligkrakket som inntraff i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet, ble dette endret. Kommunen fikk merke følgene av boligkrakket¹⁸ rundt 1990 (Myrvold m.fl. 2002: 121). Kommunens boligpolitikk bar frem til da preg av en aktiv holdning når det gjaldt å skaffe befolkningen bolig¹⁹. Kommunen eide grunn og sto som byggherre for en rekke prosjekter. Dermed kunne de også ha kontrollen med tildeling og pris (Ibid.). Man hadde i forbindelse med dette et system hvor folk måtte søke kommunen om å få kjøpe bolig i disse ”kommunale” prosjektene. En av de ansatte i administrasjonen (3.5.2006) kan fortelle om en aktiv rådmann som ville noe, og en kommune som i stor grad hadde muligheten til å omsette dette i handling. Den sosiale ”boligkulturen” som rådet i kommunen i denne perioden, hadde lite å gjøre med hvilke partier som satt med makten. Oppsiktsvekkende er det også å kunne se at kommunen har vært byggherre i den generelle forsyningen av boliger også på 90-tallet (Ansatt i administrasjonen 3.5.2006). Likevel stoppet det

¹⁸ Som følge av krakket solgte kommunen 250 boliger i løpet av en helg til selvkost (uten fortjeneste). Prisen var 19000 i innskudd og husbankfinansiering. (Myrvold 2002: 121)

¹⁹ I denne perioden var strategien i første rekke å skaffe bolig til egne innbyggere, et tildelingskriterium var bl.a. at man hadde 20-30 års botid i kommunen. (Myrvold 2002: 121)

kommunale initiativ langt på vei med ”boligkrakket”. Ski kommune led store tap i forbindelse med boligkrakket. En av informantene (3.5.2006) anslår et reelt tap på ca. 250 millioner for kommunen. Dette tapet kom på bakgrunn av at kommunen bar risiko som byggherre for et større antall boliger idet krakket var et faktum. Etter dette har det ikke vært noe ønske om å satse på kommunal boligbygging når det gjelder den generelle forsyningen av boliger. Tilsvarende har også vært tilfelle for en lang rekke andre kommuner da boligkrakket inntraff. Noen kommuner brukte kommunale tomteselskap, og disse gikk dermed gjerne konkurs (Myrvold m.fl. 2002: 28).

I de senere år har også Ski nyttiggjort seg mulighetene til å stille krav til utbyggere gjennom utbyggingsavtalene. De har brukt dette aktivt for å kunne pålegge utbyggere å finansiere sosial infrastruktur i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Det har blant annet vært snakk om bygging av skole på Langhus (Skogheim 2001: 11).

Dagens situasjon er i lys av dette betydelig annerledes. Kommunen har ikke ønske eller mulighet til å bedrive en slik aktiv forsyningspolitikk (Ski kommuneplan 2004-2014, Boligprogrammet). Man kan også trekke frem at det er lite av ”tidsånden” som taler for en slik kommunal boligbygging. Slik sett er også boligpolitikken i Ski kommune et samspill mellom offentlige og private aktører når det gjelder gjennomføring av kommunens plikt som tilrettelegger for utbygging.

5.4 Boligpolitiske mål

Man kan tenke seg at forholdet mellom de boligpolitiske målsettingene en kommune har og den faktiske boligpolitikken kan være en god pekepinn på hvordan prosessen påvirker boligutbyggingen. Likevel kan man ikke fremsette en slik hypotese helt uten forbehold. Boligutbyggingen vil avhenge av mange forhold, blant annet etterspørselen. Det er muligens lettere å komme med konklusjonen at utbygger har mye makt om det bygges flere boliger et år enn planlagt. Man kan selvfølgelig ikke konkludere med at dette er årsaken, men likevel kan dette gi oss en indikasjon på hvorvidt kommunen forsøker å styre utviklingen. Samtidig kan man forklare at det bygges mindre ved å

peke på at etterspørselen i markedet ikke var så stor som man hadde tenkt. Er det generelle markedet godt, og det bygges færre boliger enn planlagt, kan man muligens få inntrykk av at kommunen har stor kontroll. Bygges det mer enn planlagt, og markedet er godt, vil det være mulig å anta at utbyggere har presset på.

Likevel vil det kanskje være vel så relevant å se mer generelt på hva slags forhold kommunen har til sine boligpolitiske mål. Er dette noe de arbeider ut fra, hva slags stilling har målsettingene? Er de kun veiledende, eller er de et viktig redskap? Denne måten å studere målsettingene på, synes å være nyttigere enn å telle antall ferdigstilte nye boliger. Det er også lettere å få et mer nyansert inntrykk av boligpolitikken vesen med denne innfallsvinkelen. Om man kun hadde studert antall boliger bygget og antall boliger planlagt, kunne man lett trukket konklusjoner på feil grunnlag. Videre er det som en av informantene påpekte, slik at man kan holde seg godt innenfor vedtatte mål for antall boliger totalt i kommunen, mens man samtidig bygger mye i enkeltdeler av kommunen (Informant 19.9.2006).

Ski kommune har en målsetting om å bygge et snitt på 153 boliger per år (Ski kommuneplan 2004-2014 (Boligprogram): 8). Likevel viser de senere årene at man ikke alltid har kommet opp mot det vedtatte antall boliger. I 2005 ble det ferdigstilt 122 boliger i Ski kommune, altså noe under målet på 153 boliger. Likevel var snittet for perioden 1997-2005 på 153 boliger per år. Fra 1999 til siste rullering av kommuneplanen var målsettingen for boligbygging 114 boliger per år. (Ibid: 10) Dette mot et gjennomsnitt på faktisk ferdigstilte boliger (1999-2003) som kom opp i ca 181 boliger per år (Akershusstatistikk 2006, boligbygging og næringsbygg (22.10.2006) [online]²⁰). Boligprogrammet (Ski kommuneplan 2004-2014, Boligprogrammet: 8) lister opp mulige årsaker til at man enkelte år har bygget mindre enn målet: det kan være manglende etterspørsel, manglende mulighet for fortjeneste hos boligprodusentene, manglende tomteareal og manglende tilrettelegging (infrastruktur) fra kommunens side.

²⁰ Full referanse: http://www.akershus.no/index.php?page_id=102&article_id=866&kat_id=191

Når det gjelder målsettingene kan de ofte være vanskelige å møte, i og med at mye av gjennomføringen avhenger av forskjellige aktører, også private. En av politikerne (1.9.2006) fremholder at administrasjonen kunne ha vært flinkere til å jobbe ut fra politisk vedtatte målsettinger. Denne informanten mener at dette også kan være et ressursproblem og kan bli mindre ivarett på bakgrunn av at teknisk etat er rimelig presset på ressurser og bemanning. Likevel kan det synes som om politikere generelt kan være opptatt av sine målsettinger og kommunens politikk, mens administrasjonen i større grad prioriterer å forholde seg til det formelle lovverket, samt retningslinjer i sin behandling av saker og i sitt planleggingsarbeid. Det kommer også frem gjennom intervjuene at ikke alle er kjent med tallet for antall boliger som er vedtatt i boligprogrammet. Dette bidrar til å styrke et inntrykk av boligprogrammet som rådgivende, snarere enn et reelt styringsdokument. Informant (21.10.2006) peker på at kapasiteten er for liten til å drive en helhetlig planlegging, for eksempel gjennom kommunedelplaner. Den strategiske planleggingen blir forsømt når kommunen opplever et såpass stort press innen boligpolitikken. Dermed må ressursene for en stor del vies reguleringsarbeidet, altså godkjenning og kontroll av private planer. Samme informant opplever ikke de manglende ressursene som en årsak av politisk uvilje, det er heller snakk om manglende økonomiske ressurser.

5.5 Markedets rolle

Markedet spiller en overordnet rolle innen boligpolitikken. Før boligmarkedet hadde en enorm vekst etter år 2000, kan vi klart se hvilken rolle det spiller innen boligpolitikken. I Ski kommune ble det bygget betydelig færre boliger enn den vedtatte målsettingen på slutten av 1990-tallet. Dette begrunnes blant annet i manglende etterspørsel etter boliger i et relativt høyt prisleie. Slik sett blir det antydnet at muligheten for profitt var mindre, p.g.a. manglende etterspørsel (Ski kommuneplan 2004-2014, Boligprogrammet: 10).

Markedets rolle innen boligpolitikken er å fremskaffe boliger med god kvalitet til lavest mulig pris. (St. meld 23 (2003-2004): 6) Kommunene eller staten har ikke noe

ansvar for fremskaffelsen av boliger til ”ordinære” boligkjøpere. Dereguleringen av boligmarkedet gjør markedsmekanismer viktige for forsyningen av boliger.

5.6 Kommuneøkonomiske forhold

Økonomiske forhold har utvilsomt en innvirkning på boligpolitikken. I de fleste kommuner blir problemstillingen hvor mange boliger man kan bygge, samtidig som de skal ha råd til å ivareta tjenestetilbudet for nye innbyggere. Her er boligprogrammet viktig, og det er spesielt forholdet mellom skolekapasitet og en økning i behovet for skoleplasser ved nybygging som er det mest sentrale. Videre er det også andre former for kommunale tjenester som blir påvirket av en økning i innbyggertall.

Informant (18.10.2006) mener at skolekapasiteten ofte blir det avgjørende for hvorvidt man kan drive en aktiv politikk eller ikke. Andre forhold knyttet til økonomi, tjenestetilbud og infrastruktur kan spille en rolle, men aldri i samme omfang som skolekapasitet.

Kommunens ressurser til å styrke bemanningen i teknisk etat og spesielt de planfaglige ansatte, blir også en faktor som påvirker boligpolitikken. Når det gjelder Ski kommune er det slik at teknisk etat ikke har ubegrensede ressurser i forhold til planlegging og boligsaksbehandling. En av politikerne (1.9.2006) påpeker at reguleringsavdelingen mer eller mindre har hatt den samme bemanningen de siste 20-25 årene, dette til tross for at saksmengden har økt betydelig over samme periode. Det fremgår også av møtedokumenter for det faste utvalget for plansaker (Møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker Ski kommune 20.2.2006). Her foreslås en prioritering av reguleringsavdelingens saker p.g.a. manglende ressurser.

Muligheten for å drive en aktiv sosial forsyningspolitikk – i betydningen tilrettelegging av tomter som selges uten fortjeneste eller ved at kommunen står som byggherre – er også vesentlig begrenset. Som tidligere nevnt har ikke kommunen råd til å drive en aktiv tomtepolitikk. Man tilrettelegger heller ikke kommunale tomter som selges uten fortjeneste lenger. Man kan ikke gå inn i rollen som byggherre, noe Ski

kommune tidligere gjorde. To av politikerne (1.9.2006 og 19.9.2006) forklarer dette med at de verken har økonomisk handlingsrom til dette, eller at dette ikke ville være akseptabelt i dagens politiske klima.

I Ski kommune er det slik at kommunen eier en god del tomteareal som de dermed kan ha større mulighet til å påvirke utviklingen av. Likevel kan utbyggers rolle være stor også i denne typen prosjekter.

5.7 Arealplan og reguleringsplan - prosessene forut for boligpolitikk

5.7.1 Hvordan organiserer kommunen boligpolitiske prosesser?

Ski kommune opererer med et fast utvalg for plansaker. Kommunene er pålagt gjennom plan- og bygningsloven (Pbl) å ha denne typen utvalg eller en liknende funksjon (§ 9-1, Plan- og bygningsloven (1.11.2006) [online]²¹). I tillegg er formannskapet kommuneplanutvalg (Informant 3.5.2006). Dette er en ordning som er beholdt ut fra sedvane. Det er altså slik at formannskapet er utvalg for arbeid med kommuneplanen, mens det faste utvalg for plansaker i større grad har ansvaret for de mer løpende plansakene, for eksempel reguleringsplaner.

Planutvalget innstiller til formannskapet (kommuneplanutvalg) og kommunestyret i saker som avviker fra boligprogrammet. Formannskapet innstiller også til kommunestyret, i funksjon av rollen som kommuneplanutvalg (Informant 21.10.2006).

Kommunen arrangerer 4 folkemøter ved oppstart av arealplanprosessen, samt ved avslutning. Disse avholdes i de fire tettstedene i kommunen (Ski, Langhus, Siggerud og Kråkstad).

Rulleringen av den foreliggende kommuneplanen (2004-2014) ble gjennomført som en ”lett” rullering (Informant 19.9.2006). Dette i påvente av en mer omfattende rullering

²¹ Full referanse: <http://www.lovdata.no/all/nl-19850614-077.html>

som vil gjelde for planperioden 2007-2017. Den neste kommuneplanen vil i større grad utformes i samarbeid med de andre kommunene i Follo-regionen. Dermed får man en samordning av rulleringene, dette etter ønske fra fylkeskommunen og staten.

Informant (3.5.2006) kan fortelle at det er en rekke henvendelser fra private i forbindelse med rullering av arealplan. Aktiviteten i så henseende blir merkbart større når det er mulighet for transformasjon av arealer²². Utbyggere og grunneier kjenner altså sin besøkelsestid når det er tid for rullering. Det fremholdes at utbyggere som aktør ikke er særlig aktive i den ”åpne”, tidlige prosessen med folkemøter (Informant 21.10.2006). Disse henvender seg heller direkte til det politiske miljø. Samtidig er de mer aktive i de formelle behandlingsrundene av planforslagene.

Den siste arealplanen tyder på at det ikke er et stort antall nye områder som tas inn til boligformål i arealplanen. Det kan imidlertid også ha en sammenheng med at det allerede er satt av områder til ca 3475 nye boliger i den foreliggende plan (Ski kommuneplan 2004-14). Det kommer også frem at man fokuserer på at det ikke skal tas inn for mye nytt boligareal i arealplanen. Kapasiteten kan altså sies å være av en størrelse som gjør at man kan klare seg med dette arealet for å opprettholde en vekst i boligbyggingen i årene framover.

Offentlig informant (1.9.2006) fremholder den økte bruken av lokale møter i forarbeidet til rullering av arealplanen. Denne personen kan ikke huske at slike møter har vært avholdt i et slikt omfang for bare få år siden. Videre er det også slik at man mottar en god del forslag gjennom denne kontakten utad. I Ski kommune opplever man at mange forslag til arealendringer som legges ut til offentlig ettersyn, kan være en byrde for en alt presset kapasitet i teknisk etat (3.5.2006). Når det gjelder kontakten med utbyggere og andre interesser i boligpolitikken, synes bildet å være at dette er noe

²² Med arealtransformasjon menes det her forholdet at et område satt av til et visst formål i arealplanen, endres til et nytt formål. For eksempel fra vernet naturområde til bolig eller fra boligområde med lav utnyttelse til boligområde med høyere utnyttelse (dvs. tettere bebyggelse). Det sistnevnte tilfellet kan være spesielt aktuelt i forbindelse med kommunedelplaner eller reguleringsplaner.

som har økt i omfang over tid. Det er i dag i større grad slik at disse tar kontakt med politikere framfor administrasjonen. Dette er også et trekk som informanter mener bare vil fortsette å øke i tiden fremover. Enkelte ser derimot ikke dette som noe dårlig og udemokratisk trekk ved boligpolitikken. Politikerne vektlegger heller nytteverdien av en slik kontakt. Dette gjør at politikerne kommer mer med i prosessen og får mer å si for det endelige utfall. En av informantene (19.9.2006) mener at administrasjonen også ofte er tidlig involvert i prosessen. De fleste av informantene tegner et bilde hvor det i stor grad er opp til utbyggere og private aktører å komme med forslag og ta initiativ til boligbygging.

5.7.2 Kommunens rolle i boligpolitiske prosesser

Gjennom samtalene med informantene fra Ski kommune kommer det frem at flere nevner kommunens rolle som garantist for å sikre ulike interesser innen boligpolitikken. Dette gjelder spesielt berørte interesser. Berørte interesser deltar ofte og er også sikret deltakelse i prosessene gjennom plan- og bygningsloven (§ 16-1 (1.11.2006) [online]²³).

En av politikerne (18.10.2006) fremholder at det ikke er ønskelig med en kommune som går aktivt inn på byggherresiden, men ønsker fortsatt at man forsøker å være aktiv. Samme informant mener også at kommunene kan spille en rolle for forsyningspolitikken gjennom de virkemidlene de har.

Kommunen kan ha egeninteresse i utfallet av boligpolitiske prosesser. Det kommer frem av intervjuene at man ved enkeltprosjekter kan ha ønske om å løse spesielle oppgaver knyttet til infrastruktur. I eksempelet med en eventuell utbygging av kvartal 5/6 vil også kommunale utfordringer knyttet til infrastruktur løses.

I den mulige utbyggingen av kvartal 5/6, som jeg skal gå mer i detalj på nedenfor, fremstår kommunene mye som en kontrollinstans. Dette gjelder reguleringsarbeidet som er utført av utbygger, samt at utbygger i siste instans tok initiativet ved oppkjøp

²³ Full referanse: <http://www.lovdata.no/all/hl-19850614-077.html>

av tomter. Kommunens rolle fremstår som grantist for å få med berørte interesser og sikre at disse blir hørt. Videre legger også kommunen opp til samarbeidsformer med spesielt utbyggere. Her nyttiggjør man seg for eksempel av styringsgrupper hvor kommunen og utbygger er representert.

5.7.3 Overkommunale myndigheter som aktører

I hvilken grad er overkommunale myndigheter som staten og fylkeskommunene aktører i den lokale boligpolitikken? Når det gjelder utfallet av både prosessen rundt arealplanen (kommuneplan) og reguleringsplaner, er dette også avhengig av innsigelsesmyndighetenes rolle. Man kan argumentere for at de ikke er aktører på samme måte som utbyggere og lokale interesseorganisasjoner. Det spesielle er også at de kan sies å være rimelig forutsigbare. Innsigelser mot planforslag kommer ofte med bakgrunn i statlige retningslinjer (RPR²⁴) eller ulike overkommunale planer (fylkesplan) med mer. Deres rolle er uansett viktig i den grad man forsøker å forklare hva som definerer den kommunale boligpolitikken. Jeg vil her forsøke å redegjøre for den rollen innsigelsesinstituttet spiller for den kommunale boligpolitikken.

Innen de lokale boligpolitiske prosessene kommer deres rolle klartest til uttrykk gjennom innsigelsesretten de har. Denne retten kan de, som nevnt i kapittel 3, benytte seg av overfor både arealplanleggingen og reguleringsplaner. De blir dermed en aktør i de lokale planprosessene. Bryter planene med retningslinjene fra stat eller kommune, blir det fremsatt innsigelse mot dem.

Informant (1.9.2006) er ikke udelt positiv til hvordan enkelte overkommunale myndigheter benytter seg av innsigelsesretten. Hovedsakelig går denne kritikken ut på at man oppfatter innsigelsesmyndighetene som for rigide i forhold til retningslinjene. Det er ikke nok rom for å gjøre unntak når det er gode argumenter for det. Samtidig føler man at vurderinger av enkeltsaker ikke er grundige nok, og at de dermed blir for raskt avfeid med bakgrunn i de generelle retningslinjene. I noen tilfeller opplever

²⁴ Rikspolitiske retningslinjer

kommunen at deres argumentasjon for et forslag ikke tas til etterretning, slik at innsigelsene opprettholdes i henhold til statlige retningslinjer. Kommunen er klar over at disse sakene er i konflikt med retningslinjene, men ønsker en vurdering ut fra sin argumentasjon (Informant 21.10.2006). Man føler at de ikke i tilstrekkelig grad går i dybden på enkeltsakene, men heller er rigide i forhold til retningslinjene.

Dette gjenfinnes i eksempelet her med den planlagte boligbyggingen på Sørumåsen. Kommunens vedtak om å ta inn dette området i kommuneplanen var fattet mye på grunnlag av hensyn til lokalsamfunnet. Dermed falt avgjørelsen fra miljøverndepartementet om å opprettholde innsigelsen i dårlig jord hos mange av kommunepolitikerne.

Når det gjelder forholdet mellom de overkommunale myndighetene og kommunen i innsigelsessaker, oppfattes dette som ryddig. Informant (19.9.2006) mener det ikke er snakk om noen uformell kontakt mellom kommunens administrasjon og de myndigheter som administrerer innsigelsene. Likevel mener informant (1.9.2006) at kommunens administrasjon til en viss grad vet hva det vil bli fremmet innsigelse mot, og dermed legger ned et mindre omfattende arbeide med prosjekter de vet vil bli stoppet.

Forholdet mellom kommunens planfaglige administrasjon og overkommunale myndigheter synes å bære preg av liten kontakt. Det er også slik at administrasjonen ikke ønsker å ha for stor grad av kontakt, slik at de ikke kan beskyldes for å påvirke utfallet av innsigelsessaker med kommunen som part (Informant 21.10.2006).

5.7.4 Hvilke andre aktører deltar?

Informantene er noe delt i synet på hvor sterkt presset fra utbyggere er. Noen mener at det ikke er særlig ”utidig” press når det gjelder boligbygging, og at dette dermed har liten betydning for boligpolitikken. Andre sier at presset er rimelig stort, og at det har økt i omfang de senere årene. En av informantene (18.10.2006) mener presset fra utbyggere og grunneiere er stort. Dette er tilfelle når det gjelder omgjøring av areal til boligformål i arealplanen. Informanten mener også at det er et stort mangfold av

aktører som melder sin interesse, dette inkluderer alt fra privatpersoner til profesjonelle utbyggere.

Eksempelet med utbygging av kvartal 5/6 ses av enkelte som et tilfelle hvor utbygger har vært svært ivrig og aktiv for å få igjennom sine boligplaner. Ski synes likevel å være en moderat kommune når det gjelder omfanget og veksten i boligbyggingen. Utbygger må ses som den viktigste aktøren i boligpolitikken ved siden av kommunen.

Sørumåsen er et område hvor kommunen selv har vært pådriver for en arealendring til boligformål. Dette må ses som et rimelig spesielt tilfelle. I boligpolitikken blir i større grad overkommunale myndigheter trukket frem som urimelige i forhold til ønskede prosjekter og lokal selvbestemmelse innen boligspørsmål. Dette har også vært tilfelle når det gjelder Sørumåsen.

Informant (1.9.2006) forteller om forholdet til aktører fra frivillig sektor i boligpolitikken. Disse blir sett på som velvillige og rimelige når det gjelder boligpolitiske spørsmål og utbygging. De er ikke ute etter å stoppe prosjekter for enhver pris, men bidrar med nyttige innspill i debatten. I Ski kommune er disse samlet under paraplyorganisasjonen LA-21²⁵. Det er også funnet løsninger i forbindelse med saker hvor disse har hatt innvendinger. Likevel er de altså ikke sett på som ”vanskelige” i boligsaker, men har heller vært et viktig korrektiv. Politikere og administrasjonen har vært lydhøre ovenfor disse. LA-21-forumet har representanter fra ulike frivillige organisasjoner og skal arbeide lokalt for et økologisk-, økonomisk- og sosialt bærekraftig lokalsamfunn. De har en rådgivende funksjon overfor Ski kommune.

En av informantene (19.9.2006) svarer at det i mindre grad er et innslag av grunneiere (spesielt bønder) som henvender seg for å få til arealendringer under arbeidet med

²⁵ Lokal Agenda 21, startet etter oppfordring fra FNs miljøkonferanse i 1992 (Rio). Skal arbeide med bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet. Ski kommune har vedtatt å delta (2.4.1997).

rullering av arealplanen. Det synes som om mye av det som skjer innen boligpolitikken i Ski i dag, må skje innenfor allerede avsatt areal. Det er heller ikke slik at den siste arealplanen inneholder mange arealendringer når det gjelder boligområder. Dette viser også at man ikke søker å ta inn mange nye områder til boligformål, og at det dermed tyder på at de alt eksisterende områdene gir godt nok grunnlag for nybygging. Av rene forslag om arealendring til boligformål var det 5 forslag som ble lagt ut til offentlig ettersyn. Forslagene var hovedsakelig foreslått av private, men det er også ett som har kommet på bakgrunn av kommunepolitikernes ønsker (Sørumåsen). Når det gjelder forslagene om endringer til boligformål, er det kun ett av dem som er av et vesentlig omfang (Sørumåsen, 300 boliger) (Ski kommuneplan 2004-2014).

Når det gjelder hvilke virkemidler utbyggere benytter seg av, finnes det også eksempler på utbyggere som har forsøkt å tilby kommunen bidrag til sosial infrastruktur. Dette gjelder eksempelvis et prosjekt hvor utbyggeren (K. Jacobsen AS) tilbød seg å betale kommunen en sum til skole hvis de kunne garantere at området ble regulert til bolig, samt at utnyttelsesgraden ble på 100 % (Informant 18.10.2006). Kommunen avslo dette, selv om dette forslaget kom før det ble ulovlig med utbyggingsavtaler som påla utbyggere å besørge sosial infrastruktur. Det bidrar til å vise at det er et betydelig press og at utbyggere er villige til å gå langt for å gjennomføre sine prosjekter.

5.7.5 Hvordan deltar de?

Jeg har i tidligere kapitler nevnt fenomenet med ”kortslutting” av planprosesser (Fimreite m.fl. 2005: 23). Dette fenomenet gjør seg også gjeldende i Ski kommune. Informantene som fikk direkte spørsmål om dette samtykket også. De var enige i at dette var et utviklingstrekk man har sett mer og mer av de senere årene. Informant (18.10.2006) mener videre at de ”drevne” utbyggerne gjerne søker kontakt i begge kanaler, både hos politikere og administrasjon. Informantene utdyper videre at det da gjerne kan være snakk om at man tar kontakt med politikerne først for å skape seg et inntrykk av det politiske ”klima” for sine forslag. Samtidig må de også følge den

formelle veien om administrasjonen. Dette kan imidlertid gjøres etter at man alt har fått et inntrykk av om man kan få det politiske flertall med seg.

Utbygger, og også andre aktører, deltar i noen tilfeller på gruppemøtene til de politiske partiene. Dette er også noe partiene inviterer til for å kunne skaffe seg informasjon om prosjekter og forslag (Informant 18.10.2006). Samme informant fremholder imidlertid at det ikke er snakk om å gi utbyggere løfter eller garantier. Sakene må diskuteres internt før man kan komme med noen uttalelser om hva man går inn for. Det blir også understreket at dette gjelder også for andre aktører enn kun profesjonelle utbyggere. Det er normalt at man inviterer berørte interesser for å få større innblikk i sakskompleksene.

Noe som er med på å gjøre deler av kontakten mellom kommunens administrasjon og utbygger noe ”lukket”, er i følge en informant (21.10.2006) at utbygger gjerne er svært hemmelighetsfulle når det gjelder prosjekter. Dette kan være for å holde dette skjult for eventuelle konkurrenter. Informanten mener at utbyggere i større grad stoler på at administrasjonen ikke går ut med dette. Dermed er det kanskje slik at utbygger i større grad går først til politikerne når ikke arealbruken er avklart, mens de går først til administrasjonen når det aktuelle område allerede er avklart til boligformål.

Det er en oppfatning blant samtlige av informantene at forholdet mellom kommunene (administrasjonen) og de overkommunale myndighetene er ryddig og formelt. Kontakten i forbindelse med innsigelsesspørsmål blir sett på som formell, og det synes som om dette forholdet i liten grad bærer preg av noen form for påvirkning eller uformell kontakt.

Et sammenfallende syn i plansaker mellom overkommunale myndigheter og kommunens planfaglige ansatte er ingen overraskelse, da de jobber ut fra samme lovverk og retningslinjer. Informant (21.10.2006) uttrykker også at man er forsiktig med kontakten med disse, for at ingen skal få inntrykk av at de søker å påvirke utfallet av saker. Den kontakten de har, gjelder for en stor del å avklare forhold rundt saker det

er fremmet innsigelse mot, for å kunne etterkomme krav fra innsigelsesmyndigheten. (for eksempel ved varsling om innsigelse)

5.7.6 Virkemidler og styringsmuligheter

Her vil jeg presentere hva informantene ser som de viktigste styringsmulighetene og virkemidlene kommunen har når det gjelder å styre mot en ønsket boligpolitikk. Jeg vil også supplere og se dette i sammenheng med de dokumentene som kan legge føringer på planarbeid og utbygging.

En av de ansatte i administrasjonen (3.5.2006) peker på mangelen på virkemidler kommunen kan nyttiggjøre seg i boligpolitikken. Når det gjelder å styre boligpolitikken etter de målsettinger man har satt seg, fremholder informanten at dette nærmest er umulig. Det eneste man kan gjøre er å forholde seg til det formelle lovverket og retningslinjene staten trekker opp.

En av politikerne (18.10.2006) trekker derimot frem at kommunen absolutt har mulighet til å styre og anser muligheten for å være store. Dette fordrer selvfølgelig en aktiv kommune. Videre mener informanten at det er særlig viktig at sentrale kommunepolitikere og ansatte i kommunen er kompetente og har et godt innblikk i politikkområdet. Denne informanten mener at arealplanen er det viktigste virkemidlet, samt at man nyttiggjør seg mulighetene i utbyggingsavtaler. Det påpekes også at bruken av rekkefølgebestemmelser er en nødvendighet, særlig med tanke på kommuneøkonomien (skolekapasitet).

RPR ATP²⁶ har en viktig funksjon i alt planleggingsarbeid kommuner gjør eller vurderer. Retningslinjene fra staten er ikke lovpålagte. De er kun retningslinjer. Likevel stiller plan- og bygningsloven krav til kommunene som også får konsekvenser i denne sammenheng. Kommunene må ta hensyn til andre offentlige instanser i plansaker og blir dermed også nødt til å forholde seg til retningslinjer. Videre er det

²⁶ Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

også en kjent sak at det ofte fremmes innsigelser fra overkommunale myndigheter når arealplaner eller reguleringsplaner kommer i konflikt med retningslinjene. Jeg har hittil ikke nevnt andre planer eller retningslinjer enn de kommunene utarbeider, samt retningslinjene som kommer fra statlig hold. Ingen av informantene har nevnt fylkesplaner eller interkommunalt plansamarbeid som spesielt viktige forutsetninger for boligpolitikken.

I Ski kommune har man etter hvert begynt å etterstrebe et plansamarbeid over kommunegrensene. Det er da først og fremst tale om et samarbeid mellom kommunene i Follo-regionen. Dette begynner først virkelig å komme til uttrykk rundt den kommende kommuneplanen, som i Ski skal gjelde for perioden 2007-2017. Det ville selvfølgelig være umulig å gjøre seg opp en mening om hvordan dette samarbeidet vil komme til uttrykk i den nye kommuneplanen, som ennå ikke foreligger. Likevel gir dette oss et bilde av hvordan man tenker rundt planlegging. Fokus fra statlig hold har vært å få til slike samarbeidsformer i større grad. Kommunegrensene utgjør ofte ikke noe logisk skille for hvordan planleggingen skal få sin form, og det vil være store planleggingsmessige gevinster ved denne typen samordning av planarbeidet. Dette er også tatt med i utkastet til ny plan- og bygningslov (NOU (2003) nr.14: 18). Når det gjelder funnene fra Ski kommune, er det vanskelig i dag å kalle denne typen samarbeid for en aktør i arealplanprosessen. Det er imidlertid slik at det for fremtiden kan se ut til å bli et større fokus på dette. I planprogrammet for arbeidet med den nye kommuneplanen (2007-2017) er en forutsetning at ordførermøtet i Follo skal fungere som en slags styringsgruppe for samordning av de nye kommuneplanene mellom de seks Follo-kommunene (Møteinnkalling, Ski formannskap (11.4.2006): 13).

Arealplanen legger grunnlaget for hvor det er mulig å bygge boliger. Dette kan dermed sees som et meget sentralt dokument innen den kommunale boligpolitikken. I Ski kommune er det slik at arealplanen inneholder et stort areal som alt er satt av til boligformål. Dette gir en rimelig god pekepinn på hvor det kan bygges. Kommunen søker også i størst mulig grad å få bygget på alt foreliggende areal, før de eventuelt

foretar nye arealendringer. En kommunepolitiker (1.9.2006) fremholder at dette er det viktigste styringsdokumentet i boligpolitikken. Videre er det boligprogrammet som er førende for hva som kan tas inn i arealplanen til boligformål. En annen politiker (19.9.2006) er også av samme oppfatning. Det er altså disse dokumentene som blir sett på som de viktigste for boligpolitikken.

Når det gjelder boligprosesser frem mot reguleringsforslag og vedtak av reguleringsplaner, kan utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelse ses som viktige styringsredskaper. Utbyggingsavtaler er noe kommunen søker å benytte overfor private utbyggere. Kommunen ønsker gjennom utbyggingsavtaler å stille krav til et utbyggingsområdes utforming. De kan også stille krav til utbyggingstakt, boligtype og størrelse, finansieringsmåte (for eksempel Husbanken) og krav om infrastruktur (vei, kloakk osv.). Man ønsker også å legge feltutbygging av kommunale tomter ut på anbud, slik at den utbyggeren som best ivaretar kravene fra kommunen, får tilslaget. Dette er alle muligheter som i større grad er til stede når kommunen eier det aktuelle tomtearealet. Likevel ønsker man også å benytte seg av utbyggingsavtaler og stille samme typer krav når det gjelder bygging på private tomteareal (Ski kommuneplan 2004-2014, Boligprogrammet: 45). Rekkefølgebestemmelser er et viktig verktøy som kan brukes i utbyggingsavtalene. På denne måten kan man sikre at det kommunale tjenestetilbudet er tilstede forut for utbygging, og man kan få tilstrekkelig med tid slik at utviklingen av tjenestetilbudet gjøres i forhold til utbyggingstakt. Rekkefølgebestemmelse brukes aktivt i Ski kommune. Dette understreker flere av informantene.

Ski kommune søker også å selge klargjorte tomter for eneboliger. Dette henger igjen fra kommunens rolle som sosial boligbygger fra 1970-tallet av. Etter at kommunen har gitt seg som byggherre, er det fortsatt et ønske om å opprettholde salget av klargjorte tomter til eneboliger (Ski kommuneplan (2004-2014), Boligprogrammet). Det er imidlertid slik at disse i dag ikke lenger selges uten fortjeneste, men gjennom megler til høystbydende. I perioder er det ikke solgt denne typen tomter i det hele tatt (Skogheim 2001: 33). Dette representerer altså en dreining vekk fra noe av politikken

på 1970-80-tallet. Det synes som om tomtesalget for en stor del baserer seg på aktuelle areal som kommunen er i besittelse av. Det er ikke slik at kommunen kjøper arealer for dette formålet.

Styringsgrupper i forbindelse med boligprosjekter er også blitt mer og mer vanlig. Dette kan en av politikerne bekrefte. (1.9.2006) Styringsgrupper er kanskje særlig et virkemiddel som er aktuelt når det gjelder større utbygginger. Man arbeider gjerne ut fra intensjonsavtaler og frem mot utbyggingsavtaler. Slik kan reguleringsplanene for det aktuelle området bli til i et samarbeid mellom utbygger og kommune. Styringsgruppene består gjerne av representanter fra administrasjonen og politikerne i kommunen, samt utbygger. En politiker (19.9.2006) fremholder at det her er viktig at de kommunale representantene kjenner sitt mandat, og ikke lar seg binde opp av ting som blir sagt på disse møtene. Det kan også være et problem at politikerne ikke blir bredt nok representert i disse gruppene.

5.8 Boligprosjekter

Det er to prosjekter som peker seg ut som hovedeksempler i denne studien av Ski. Sørumsåsen ved tettstedet Kråkstad og Kvartal 6 i Ski sentrum. Det som er spesielt ved disse to prosjektene er at ingen av dem er utbygget. Når det gjelder Kvartal 6 er man i gang med en ny runde med reguleringsforslag, mens Sørumsåsen ble stoppet av miljøverndepartementet. Dette betyr imidlertid ikke at de ikke er interessante som eksempler i denne sammenhengen. Disse to prosjektene har derimot mange trekk ved seg som er interessante for denne studien. Det skal nevnes at Sørumsåsen, selv om det ble stoppet sentralt, hadde gått igjennom i kommunen. Når det gjelder Kvartal 6 er det prosessen forut som gjør det spennende som eksempel, og dermed blir det ikke avgjørende om endelig vedtak ikke er fattet. Jeg vil nå komme med en beskrivelse av disse to prosjektene.

Sørumåsen

Sørumåsen er et område i tilknytning til tettstedet Kråkstad i Ski kommune. Dette er et godt eksempel på hvordan overkommunale myndigheters innsigelsesrett kan komme i konflikt med lokalpolitiske spørsmål knyttet til boligbygging.

Sørumåsen er et eksempel på at kommunen selv hadde initiativet til å endre området fra LNF²⁷ til bolig. Det var ennå ingen utbygger med i prosessen da kommunen ønsket å sette av området til boliger ved rullering av arealplan (Informant 1.9.2006). Kommunens administrasjon gikk imot en omdisponering til boligformål. Rådmannen innstilte på ikke å omdisponere området. Likevel innstilte formannskapet på en omdisponering. Det var altså klare interesser for få til en slik utbygging på Kråkstad. Høyre, Frp, Ap og Sp stemte for å innstille forslaget i formannskapet. Kommunestyret fulgte formannskapets innstilling. Dermed ble det vedtatt at Sørumåsen skulle omdisponeres til boligformål.

Ved utarbeidelsen av gjeldende kommuneplan i 1999 ble det uttalt at Sørumåsen skulle utredes som boligområde. Reguleringsavdelingen i kommunen utredet to forslag, og kommunestyret valgte forslaget med flest boliger (300) (Ski kommuneplan 2004-2014, arealdelen: 9).

Det ble imidlertid fremmet innsigelse av Statens vegvesen med henvisning til prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging. Kommunen anket denne innsigelsen inn til Miljøverndepartementet, som senere avslo kommunens byggeplaner. Når det gjelder Sørumåsen, ble det altså foretatt en omdisponering av arealet til boligformål i 2004, da den gjeldende kommuneplanen ble vedtatt.

²⁷ Landbruks-, natur- og friluftsområde.

Ønsket om å bygge ut Sørumsåsen til et boligområde var begrunnet i lokalpolitiske hensyn for tettstedet Kråkstad. I Kråkstad har et økt fokus på jordvern²⁸ gjort det vanskelig med en videre utvikling av stedet. I kommuneplanen er det et klart ønske om fortetting, og altså et ønske om å konsentrere utbygging til alt eksisterende tettsteder (Ski kommuneplan 2004-2014). Informant (1.9.2006) forteller hvordan Sørumsåsen var et aktuelt boligområde, på bakgrunn av et ønske om en utvikling i Kråkstad. Tettstedet består av et forholdsvis lite boligområde. Den øvrige bebyggelsen består for det meste av gårdseiendommer. Tilbud, som for eksempel en nærbutikk, har forsvunnet med tiden. Utviklingen av stedet har stått stille den senere tid. På bakgrunn av stedets beliggenhet er det vanskelig å tenke seg bygging som ikke kommer i konflikt med jordvernet. Det aktuelle område er innenfor LNF-området og består hovedsakelig av skog. Områdets beliggenhet gjør at det på plankartet blir en slags "satellitt" til tettstedet Kråkstad. Ut fra rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, Akershus fylkesplan og strategi for fremtidig arealutvikling i Follo, ble det dermed fremmet innsigelse mot utbygging av Sørumsåsen. Innsigelsene kom fra statens vegvesen, Akershus fylkeskommune og fylkeslandbruksstyret (Avgjørelse i innsigelsessak (4.10.2006) [online]²⁹). Kommunen klaget på dette, og det endte i siste instans med en behandling av saken i miljøverndepartementet. De opprettholdt innsigelsen. Kommunestyrevedtaket for Sørumsåsen ble dermed ikke godkjent (Ibid.). Begrunnelsen var at lokaliseringen kom i konflikt med prinsippet om å begrense transportbehovet, og videre å opprettholde klare grenser mellom bebygdt område og LNF-områder. Det blir henvist til at det å bygge ut et område som ligger spredt fra øvrig bebyggelse i tettstedet Kråkstad, strider med prinsippene for samordnet arealplanlegging. Departementet viser videre til at eventuell boligbygging på Kråkstad bør skje gjennom fortetting, arealøkonomisering eller på areal som allerede ligger opptil alt eksisterende bebyggelse. Men hvorfor vedtok politikerne i Ski

²⁸ "Innskjerper jordvernet", pressemelding Miljøverndepartementet (22.2.2006). Finnes på: <http://www.odin.no/md/planlegging/aktuelt/arkiv/022001-070194/dok-bn.html>

²⁹ Full referanse: <http://www.odin.no/md/planlegging/kommune/vedtak/022001-110083/dok-bn.html>

et forslag som var i så åpenbar konflikt med de rikspolitiske retningslinjene? En informant (1.9.2006) mener at det å få til utvikling av tettstedet Kråkstad er vanskelig. Det er et ønske om å få Kråkstad til å være et levedyktig lokalsamfunn innen kommunen. Mange savner nærbutikk og flere muligheter lokalt. Tidligere har man forsøkt å få til boligbygging på andre områder rundt tettstedet, men de har en vanskelig plassering. Det meste av areal er LNF-område, og i tillegg gjør topografien det også vanskelig å finne egnede arealer for utbygging.

Kvartal 5/6

Kvartal 5/6 er et boligprosjekt i sentrum av Ski by. Det er ennå ikke vedtatt noen reguleringsplan for dette området. Prosjektet er likevel meget relevant for å belyse hvordan boligpolitiske prosesser frem mot endelig vedtak og utbygging kan se ut. Det bidrar til å belyse hvordan ulike aktører kan bli hørt og få igjennom sine interesser i boligpolitiske spørsmål. Dette er også et eksempel hvor utbygger har (i følge flere av informantene) vært veldig ivrig og presset på for å få igjennom sitt forslag.

Når det gjelder Kvartal 5/6 har det ikke vært tale om noen omdisponering til boligformål de senere år. Denne reguleringsplanen har lenge ligget inne i kommuneplanen, avsatt til bolig. Dette prosjektet har derimot ført til en god del bråk, fordi det er snakk om en større blokkbebyggelse i umiddelbar nærhet til et godt etablert villastrøk. Beboerne har funnet det lite attraktivt å bli nærmeste nabo til en større utbygging. Samtidig er det, som vektlagt i kommuneplan, et ønske om fortetting i tettstedene i kommunen. Ski tettsted har i de senere år også tatt bystatus. Boligprosjektet i kvartal 5/6 ble aktuelt da utbyggeren Skandinavia AS som tidligere het Ragnar Evensen AS, kjøpte opp en rekke tomter på dette området. Disse var hovedsakelig alt bygget på, og det var allerede et etablert villastrøk. Ved oppkjøp av tomtene ble selskapet i besittelse av et område på 8 dekar. Ski kommune eide alt et område på ca 11 dekar i nærhet til dette. Det ble derfor aktuelt i samarbeid med kommunen å bygge ut hele området. Offentlige informanter (1.9.2006 og 19.9.2006) peker på at selskapet tok initiativet i denne saken, ved å henvende seg til kommunen.

En kontakt var dermed etablert. Det ble etter hvert snakk om å opprette en styringsgruppe for det videre arbeidet, med representanter fra utbygger og kommunen (møteinnkalling Ski formannskap 18.10.2004). Det ble varslet om igangsatt reguleringsarbeid for området i september 2005 (Igangsatt reguleringsarbeid for kvartal 6 i Ski sentrum (15.10.2006) [online]³⁰). Åpent møte i forbindelse med planarbeidet ble avholdt 29.9.2005 (møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker, Ski 29.9.2006). Offentlig informant (19.9.2006) fremholder at det i den tidlige fasen stort sett var snakk om en kontakt mellom utbygger og administrasjonen frem til opprettelsen av en styringsgruppe. Utbygger kontaktet dermed administrasjonen først og gikk ikke direkte til politikerne. Det har likevel vært påpekt at utbyggere i det videre har søkt kontakt med politikerne når det gjelder trekk ved utformingen.

Nærmeste naboer til dette planlagte boligområde er et villastrøk. Det planlagte området er foreslått som blokkbebyggelse med et antall boenheter opp mot 250. Høyre fremmet forslag om å øke antallet fra 100 (rådmannens innstilling) til 250 (Møteprotokoll Ski kommunestyre 16.6.2004). Dette førte dermed til at naboene fattet interesse for prosjektet. Reguleringsplanen som ble utarbeidet av AF Skandinavia AS³¹ ble dårlig mottatt av naboene i området rundt. Noen av dem startet med bakgrunn i dette opp en aksjonsgruppe for å prøve å påvirke hvordan utformingen av prosjektet skulle bli. Det de reagerte sterkest på, var hvordan blokker opp mot 7. etasjer kunne innvirke på deres nærmiljø, samt hvordan en trafikkøkning og mye inn/utflytting ville gi utslag. Enkelte påpekte at denne type boliger ville føre med seg store utskiftninger i beboere og dermed et mindre hyggelig nærmiljø. Videre ble det også klaget på trafikken boligprosjektet ville medføre.

Fra politisk hold i kommunen har det vært et ønske om å utnytte slike sentrumsnære arealer til fortetting. Boligpresset i Ski kommune er merkbart, og det er ikke ønskelig å

³⁰ Full referanse: <http://www.ski.kommune.no/News.aspx?ID=3266>

³¹ AF-gruppen, mye referert til i de kommunale dokumentene som Ragnar Evensen AS. Selskapet Ragnar Evensen fusjonerte i 1998 med AF-gruppen (kilde: www.caplex.no).

legge opp til en spredt boligbygging. Fortetting blir dermed viktig for å konsentrere boligbyggingen til de tettstedene som er i kommunen. Likevel synes prosjektet å være av et sånt omfang at det vil ”prege” Ski som tettsted. Den opprinnelige reguleringsplanen som AF Skandinavia AS la frem, ble i utgangspunktet positivt tatt imot av de partiene som var mest positive til denne utbyggingen. Ap og Høyre var kanskje de ivrigste til å gjennomføre prosjektet. Naboene til prosjektet klarte imidlertid å få frem sine synspunkter blant annet gjennom lokalavisen. Informant (21.10.2006) beskriver prosjektet som initiert fra kommunens side, dette med bakgrunn i at det ble tatt en politisk beslutning på at man skulle utnytte dette området med noe høyere antall boliger enn det som alt lå inne i planene. Men det var utbygger som startet oppkjøp av tomter i området, som til syvende og sist gjorde det til en realitet. Denne typen prosjektutbygging er også noe som kan gjøre det vanskelig med en helhetlig planlegging med lengre tidsperspektiv.

Naboene lyktes i å bli hørt, og dermed vedtok planutvalget i Ski å utrede et tredje reguleringsforslag på bakgrunn av alternative skisser fra naboene (Møteprotokoll, det faste utvalg for plansaker, Ski 20.9.2006). Likevel må det sies at det ikke er uten en viss uvilje fra administrasjon og utbygger. Administrasjonen uttrykker i møtedokumentene at det er vanskelig å legge ut et alternativt forslag for vedtak, hvor utbygger ikke selv har vært med i utformingen (Møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker i Ski (26.10.2006): 25). Samtidig vil prosessen mellom kommunen og utbygger forut for reguleringsforslagene miste sin funksjon. Utbygger godtar heller ikke denne løsningen, om det alternative forslaget skulle bli vedtatt i kommunestyret. De begrunner også dette med at et slikt scenario ville representere et brudd med intensjonsavtalen mellom kommunen og utbygger (Møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker i Ski (26.10.2006)). Det understrekes imidlertid at intensjonsavtalen ikke kan binde opp den videre politiske behandlingen av saken.

Det kommer frem gjennom informantene at denne aksjonsgruppen består av ressurssterke personer. To av beboerne var også kommunepolitikere som erklærte seg inhabile under sakens gang. Habilitetsspørsmål førte også til at noe av saksgangen

måtte gjøres på ny, fordi den ene kommunepolitikerens først ikke hadde erklært seg inhabil. Dette gjorde det på sin side kanskje lettere for denne ”ad-hoc”-aksjonsgruppen å komme på banen og få gjennomslag for sitt ønske om å bidra med en alternativ reguleringsplan. Det er altså en gruppe som kan anses å ha betydelige kontakter innen lokalpolitikken. I tillegg fikk Huseiernes Landsforbund ved leder Peter Batta³² øynene opp for saken. Dette var også på bakgrunn av at naboene til utbyggingsområde tok kontakt med Huseiernes Landsforbund (Vil hindre syv etasjer i Ski sentrum (18.8.2006) [online]³³). I lokalavisoppslaget kalte han forslaget ”rå urbanisering” Dette ble sett på som noe bemerkelsesverdig av enkelte, i og med at de ikke har vist en slik interesse ved andre typer ”urbaniseringer” av Ski sentrum. (Informant 1.9.2006)

Huseiernes landsforbund (HL) bidro i arbeidet med å få et alternativt planforslag på banen. Naboene fikk støtte av HL til å engasjere en arkitekt. Ut over dette har HL arbeidet mot politikerne for å få støtte for sin og naboenes vurdering av saken. Dette kommer frem av møtedokumentene til planutvalget. Organisasjonen har sendt et notat til de politiske partiene hvor de argumenterer for sitt alternativ (Møteinncalling, det fast utvalg for plansaker i Ski 6.9.2006).

Gjennom intervjuene kommer det frem at utbygger i denne saken føler at administrasjonen i kommunen ikke følger kommunestyrets intensjoner, og tar opp igjen spørsmål utbygger allerede mener er avklart i tidligere runder. Dette må imidlertid ses som en årsak av at kontakten mellom utbygger og kommune føres i ulike løp. Dette blant annet ved at det har vært en styringsgruppe for prosjektet som er politisk ledet og en arbeidsgruppe ledet av administrasjonen. Det kan også skyldes den mer planfaglige og profesjonelle vurderingen som gjøres i administrasjonen.

³² Peter Batta bor for øvrig i Ski. Men har uttalt at han ikke er direkte berørt av boligprosjektet, i det han bor på en annen kant av Ski by. (Østlandets Blad (18.8.2006 [online].- URL: <http://www.oblad.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060607/NYHETER/106070037>)

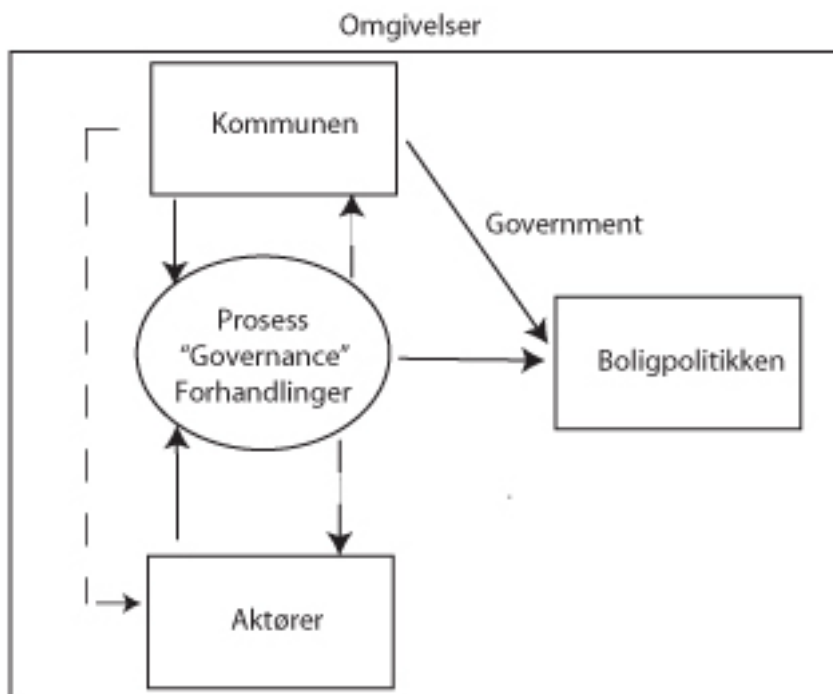
³³ Full referanse: <http://www.oblad.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060607/NYHETER/106070037>

Dette prosjektet kom som en følge av at politikerne i Ski økte antall boliger i gjeldende planer for et område som allerede var avsatt til boliger. Utbygger kjøpte opp de private tomtearealene som eksisterte i området, og tok videre kontakt med kommunen med ønske om også å bygge ut kommunaleide deler av området. Kommunens intensjon har hele tiden vært at området skulle utvikles med tanke på en rimelig høy utnyttelsesgrad. Dette var også bakgrunnen for vedtaket om å endre antall boliger fra 100 til 250.

6.0 Government og governance i boligpolitikken

6.1 Analysemodell

Det kan være nyttig å presentere en modell som bakgrunn for studien av de boligpolitiske prosessene. Modellen her tar sitt utgangspunkt i en governancemodell. Den er modifisert slik at den i større grad fanger opp forhold hvor governmentperspektivet er utgangspunktet, mens man samtidig må supplere med et governanceperspektiv for å fange opp viktige trekk ved prosessen.



Modell 6.1, "Government med innslag av governance i boligpolitikken".

Modellen betoner hvordan prosessen har innslag av governancemekanismer, mens government fortsatt er viktig for beslutningene. Den stiplete linjen fra "kommuneboksen" til "aktørene" indikerer mulighetene kommunen har til metastyring eller verdimobilisering. Kommunen kan på denne måten være ansvarlig for "spilletts regler" og legge føringer på selve prosessen. "Governmentpilen" mellom "kommunen" og "boligpolitikken" indikerer de formelle beslutningenes viktighet for boligpolitikken, samt kommunens sentrale rolle som reguleringsmyndighet.

De sentrale variable i studien som jeg har presentert i metodekapittelet kan knyttes til modellen:

Kontekstuelle faktorer/variable (svarer til omgivelsene i modellen): kommunens boligpolitiske historie, situasjonen i boligmarkedet, kommunens økonomiske situasjon, statlige rammevilkår (retningslinjer, lovverk), politisk flertall i kommunen.

Prosessrelaterte variable (svarer til boksen for ”prosess, governance, forhandling” i modellen): Aktører, organiseringen av boligpolitiske prosesser, kommunens rolle i prosessene, arenaer for kontakt mellom aktørene, kommunens virkemidler og oppfatning av virkemidler, den faktiske bruken av virkemidler.

Nedenfor vil jeg kort diskutere de ulike kontekstuelle faktorenes betydning. Disse er viktige for å forstå hva som kan antydes å være bakenforliggende påvirkning på prosessen. Etter dette vil jeg gå inn på trekk ved prosessen og dermed de sentrale variablene i denne studien. Til slutt i kapittelet kommer en samlet vurdering av den kommunale boligpolitikken og prosessen i lys av teorien, en konkretisering av hva som kan sies å definere boligpolitikken og en sammenlikning mellom funnene fra Ski og Ullensaker.

6.2 Kontekstuelle forholds betydning for boligpolitikken

6.2.1 Markedets rolle

Markedet er en betydelig faktor i dagens boligpolitikk. Deregulering og liberaliseringen av boligmarkedet gir oss en forsyningspolitikk som er markedsavhengig. Som bakgrunn for de boligpolitiske prosessene blir markedet en viktig faktor. Kommunen som aktør i prosessen vil også påvirkes av forhold i boligmarkedet. Høy etterspørsel vil sannsynligvis gjøre at man føler press for å legge til rette for utbygging.

For å kompensere for mangler og feil ved markedet, har også staten virkemidler. Husbanken forvalter finansieringsmuligheter, samt at kommunen gjennom sin arealpolitikk skal tilrettelegge for boligbyggingen.

Boligmarkedet kan sies å stå for den generelle forsyningen av boliger. Markedet definerer for en stor del hvordan boligpolitiske prosesser vil se ut. Private utbyggere og grunneiere vil kjenne sin besøkelsestid når utsiktene til fortjeneste er gode i boligmarkedet. Dette fører til at mange kommuner (også Ski) føler et betydelig press når etterspørselen i boligmarkedet er så høy som i dag. Dette presset vil også påvirke de kommunale aktørene; er etterspørselen høy, vil også disse være innstilt på å legge til rette for utbygging. Dette med forbehold om kommunens økonomiske situasjon, spesielt med tanke på kommunale tjenester.

6.2.2 Kommuneøkonomiens rolle

Kommuneøkonomi kan tenkes å ha innvirkning på aktivitetsnivå i boligpolitikken. I et kortsiktig perspektiv vil den generelle situasjonen hva kommunale tjenester angår, kunne ha stor betydning for hvorvidt man ønsker utbygging eller ikke. Skolekapasiteten er ofte det mest vektlagte i så måte. I et mer langsiktig perspektiv vil økt utbygging og flere skattekroner være en gevinst for kommunen. Det kan synes som det nettopp er økonomiske problemer knyttet til større investeringer som blir det kortsiktige argument mot å legge opp til for stor utbyggingstakt. På et tidspunkt blir man nødt til å ta større løft i forhold til for eksempel skoletilbudet, dermed kan investeringene bli for store på kort sikt. Det følger heller ikke noen ekstra midler fra staten med en stor vekst i utbyggingen av boliger.

Samtidig har også økonomien betydning for planleggingskapasiteten og saksbehandlingstiden. Slike forhold vil ha betydning for i hvilken grad man kan foreta en grundig og helhetlig planlegging. Dette for eksempel i forbindelse med områdeplaner, byplaner eller kommunedelplaner. Samtidig vil det også spille en rolle for hvor stort omfanget av boligbyggingen kan være, all den tid saksbehandlingen gjør at prosjekter blir forsinket. Når det gjelder empirien fra Ski kommune, kommer det

frem at kommunens satsning på planleggingssiden får betydning for i hvilken grad man kan foreta en helhetlig planlegging. Politikerne er ikke imot å øke planleggingskapasiteten, men økonomien setter begrensninger.

Det er likevel forskjellige oppfatninger om hvorvidt kommuneøkonomien og det kommunale tjenestetilbudet skiller kommuner innen boligpolitikken. Dette gjelder i alle fall for vurderinger rundt skolekapasitet som ofte blir nevnt som et viktig forhold. Tennøy (2002: 33) har ikke funnet sammenhenger mellom de kommunene som er dårligst stilt økonomisk og som nevner at de ikke ønsker befolkningsvekst med begrunnelse i skolekapasitet. Det blir dermed antatt at dette er et forhold som gjelder alle kommuner og ikke kun de som har dårligst økonomi. Men som nevnt ovenfor spiller også økonomiske faktorer en rolle for andre forhold når det gjelder aktivitetsnivå i boligpolitikken og muligheten for å styre utviklingen.

6.2.3 Statens rolle

Staten legger føringer på boligpolitikken. Viktige funksjoner i så måte er plan- og bygningsloven og rikspolitiske retningslinjer. Disse legger føringer på den kommunale behandlingen av boligpolitikken. Innsigelsesinstituttet er et eksempel på hvordan staten sikrer overholdelse av retningslinjene. Videre tilbyr staten finansieringsmuligheter gjennom Husbanken. Disse har imidlertid mistet sitt brede nedslagsfelt innen den generelle forsyningen av boliger. I dag bygges en mindre andel av nye boliger med husbankfinansiering enn tidligere (Brev til Haga (3.11.2006) [online]³⁴). Det offentliges rolle innen utbyggingspolitikken må i så måte ses som svekket. Siktemålet er i økende grad at denne delen av boligpolitikken løses gjennom markedet. Videre vektlegges det fra statlig hold at det er kommunens oppgave og at mulig inngripen i markedet må komme på bakgrunn av kommunens aktivitetsnivå (St. meld. 23 (2003-2004):91).

³⁴ Full referanse: http://www.nbbl.no/include/default_template.asp?Table=Article&Key=23303

6.2.4 Politisk flertall i kommunen, hovedstrategier for boligpolitikken

Det er mulig å se en sammenheng mellom politisk flertall og strategier for utbyggingen av bolig i kommuner. I eksempelkommunen her får man inntrykk av at det er et politisk ønske om å holde kontroll med utbyggingen, samt la boligprogrammet virke styrende på forsynings- og utbyggingspolitikken. Det er mulig også å anta at historiske forhold spiller en rolle for denne strategien i den utvalgte kommunen. En av informantene (3.5.2006) fremholder også at man tidligere (1970-tallet) har bevart rollen som sosial boligbygger på tross av at det politiske flertallet har vekslet mellom den borgerlige siden og venstresiden. Dette understrekes av det fortsatt synes å være et rimelig bredt flertall for en holdning om kommunen som en aktiv part også innen denne delen av boligpolitikken.

6.3 Forholdet mellom government og governance. Styring av boligpolitikken?

6.3.1 Aktører innen kommunal boligpolitikk

Man kan antyde at det finnes tre hovedtyper av aktører, i tillegg til kommunen, i de lokale planprosessene. Den første gruppen kan vi kalle profesjonelle aktører, hvor utbyggere og profesjonelle grunneiere (selskaper som baserer seg på eiendomsutvikling, evt. privatpersoner som samarbeider med utbyggere om utviklingen av arealer) hører hjemme. Denne typen aktører søker påvirkning hovedsakelig på bakgrunn av profesjonelle motiver, avkastning på sine arealer og/eller ønsket om å bygge boliger for distribusjon gjennom markedet. Til den andre hovedtypen aktører må vi regne: Frivillige organisasjoner, lag og foreninger. Disse kan være miljøorganisasjoner, kulturminnevern, idrettslag m.m. Den tredje typen inkluderer privatpersoner, ad-hoc-aksjonsgrupper, men kan også være grunneiere som ennå ikke har noe formalisert samarbeid med utbygger eller noen konkret plan for utbygging utover ønsket om å selge tomter med avkastning.

Aktører i den første gruppen har ofte et tettere samarbeid med kommunen gjennom prosessene. De deltar og er invitert med i styringsgrupper og arbeidsgrupper med

kommunen når det gjelder utbyggingen av konkrete prosjekter. Disse søker også ofte å påvirke kommunen gjennom å gå mer direkte til politikerne. Dette gjør seg særlig gjeldende når det er snakk om arealendring. *Aktørene i den andre gruppen* er ofte også spesielt invitert med av kommunen i prosessen, for eksempel gjennom deres funksjon som høringsinstans. Likevel får de ikke delta på de mer konkrete arenaene i forbindelse med utbyggingsprosjekter (eksempelvis i styringsgrupper). Videre har *den tredje gruppen av aktører* et langt mindre fastlagt løp for deltakelse. Disse blir ikke direkte invitert med, men er i større grad selv ansvarlig for å komme med innspill i den grad de er berørte. De kan også inviteres til varslingsmøter forut for oppstart av reguleringsarbeidet når det gjelder konkrete prosjekter. De vil uansett ikke inviteres med i styringsgrupper og andre samarbeidsrelasjoner mellom utbygger og kommunene (jf. kvartal 5/6).

Innen kommunale boligpolitiske prosesser er det et skille mellom hvilke muligheter de ulike aktørene har, og hvilken grad av kontakt med kommunen de kan oppnå. Innen arealpolitikken og arbeidet med rullering av arealplanen synes det som om privatpersoner, samt lokale foreninger, lag og interesseorganisasjoner har muligheten til å delta gjennom folkemøtene som arrangeres, samt at de er "høringsinstanser". Når det gjelder utbyggere eller de profesjonelle aktørene, søker de en annen type deltakelse. Disse tar i større grad direkte kontakt med politikere og partiene når det gjelder spørsmål om arealendring. Det kan synes som om de først kontakter politikerne når de søker å influere arealpolitikken, mens de i større grad går til administrasjonen når disse spørsmålene allerede er avklart. Det som imidlertid er konsekvensen av de ulike kontaktformene, er de profesjonelle aktørenes stilling som en integrert del av boligpolitikken. Kommunen og de profesjonelle aktørene er avhengig av et tett samarbeid når det gjelder større utbyggingssaker. Dermed har utbygger en mye større påvirkningsmulighet gjennom sitt formaliserte forhold til kommunen gjennom prosessene. Dette er altså et forhold som formaliseres etter at man har gått i gang med den konkrete planleggingen av boligbyggingen (reguleringsplan). Det er likevel en lang rekke forhold som ennå kan være uavklart og som kan skape konflikter og forhandlinger.

Det gjenfinnes et mangfold av aktører innen boligpolitikken. Om man derimot kan snakke om en ny-pluralisme, slik Rommetvedt (2002) presenterer det, er høyst usikkert. De ulike arenaene og muligheten for kontakt skiller aktørene. Mangfoldet av aktører som deltar kan være stort, men man kan likevel ikke entydig slutte at det er ny-pluralisme. Deltakelsen i boligpolitiske prosesser avhenger i større grad av makt og ressurser, jamfør ”power dependency”-tradisjonen innen studiet av ”governance networks”. (se Rhodes 2000: 60-61)

Når det gjelder kommunen som aktør er det viktig også å ha med seg at de kan ha egeninteresse i utbyggingsspørsmål. Problemer (for eksempel finansiering) knyttet til infrastruktur kan løses gjennom utbyggingsprosjekter hvor utbygger finansierer og/eller utfører slikt arbeid. Dette bygger opp under det gjensidige forholdet, og kan være et viktig bidrag til å forstå forhandlingspreget denne typen prosesser kan ha.

6.3.2 Todelte boligpolitiske prosesser

Falleth (1998: 20-21) har som nevnt tidligere påpekt at man kan se arealplanprosessen som todelt. Den første delprosessen er lukket, mens den andre er mer åpen. Den første delen av prosessen er uformell og inkluderer de mest sentrale aktørene; kommunen, utbygger og enkelte regionale aktører (Ibid.). Dette indikerer at den første lukkede prosessen kan avvike fra plan- og bygningslovens fokus på åpenhet og medvirkning. Dermed kan det allerede være lagt føringer på beslutningene i denne tidlige og uformelle fasen av prosessen.

Dette bildet kan også gjenfinnes i Ski. Vi må skille mellom to ulike deler av planprosessene. Dette gjelder i så tilfelle både arealprosesser og reguleringsprosesser, om enn på litt ulike måter. Når det gjelder arealprosessene, er inntrykket at utbyggere eller andre profesjonelle aktører ikke følger den samme vei for påvirkning som de øvrige aktørene. Mens privatpersoner, lag og foreninger eller frivillige organisasjoner følger de formelle påvirkningskanalene som offentlige møter, høringsrunder osv., går profesjonelle aktører i større grad direkte til kommunen og da ofte politikerne.

6.3.3 Nettverk innen boligpolitiske prosesser?

Spørsmålet om det er mulig å identifisere konkrete nettverksformasjoner innen den boligpolitiske prosessen i Ski kommune må besvares med forsiktighet. Man må være på vakt, slik at ikke funnene blir et produkt av det teoretiske utgangspunktet man startet ut fra.

”This may be especially true for network models that can be sufficiently vague as to include almost any other pattern” (Pierre og Peters 2000: 33-34).

Innen boligpolitikken er det et mangfold av aktører og disse skifter fra sak til sak. Man kan finne eksempler på utbyggere som har hatt mye med kommunen å gjøre, men denne typen aktører kan også delta bare i enkeltsaker eller -prosesser. Forhold mellom kommunen og utbygger, særlig når det gjelder større prosjekter, kan sies å bære preg av visse trekk ved nettverk. Hvis man tar utgangspunkt i Rhodes’ (1997) typologi (se kap 2) over governancenettverk finner man at mange trekk ved de boligpolitiske prosessene sammenfaller med dette. Det er særlig den gjensidige avhengigheten mellom disse to aktørene som peker seg ut som sentralt. Det kan i denne sammenheng også være snakk om mer enn to aktører. Innen kommunen kan man også betrakte administrasjonen og politikerne som forskjellige aktører. Disse vil sannsynligvis i de fleste tilfeller forfekte samme syn og grunnholdninger. Uansett opererer de i prosessene i kraft av ulike funksjoner. Når det gjelder i hvilken grad man kan definere samarbeids- og interaksjonsformer for nettverk, er det flere tegn som tyder på at man kan se konturene av nettverk innen boligpolitikken. Dette er imidlertid ikke nok til at man kan konkludere med forekomsten av dem. Som allerede nevnt er disse relasjonen også formalisert gjennom plan- og bygningsloven. Som nevnt ovenfor blir spørsmålet i slike tilfeller i hvilken grad man styres av det teoretiske utgangspunkt. Nettverksbegrepene er også, som Pierre og Peters (2000) fremholder, vage nok til at man lett kan feilvurdere forekomsten av dem.

Det kan være nyttig å presentere forhold som knytter seg til Rhodes’ (1997) fire punkter (se teorikapittelet for mer utfyllende presentasjon):

1) Private utbyggere som aktører spiller en nødvendig funksjon i utbyggingspolitikken. De kjøper arealene, finansierer byggeprosjektene og bygger boligene. Grensene mellom det offentlige og private blir utydelige i boligpolitikken. Private utbyggere forestår viktige deler av utformingen gjennom reguleringsplanene.

2) Kommunene er avhengige av utbyggere for å gjennomføre boligpolitikken. Samtidig er utbyggere avhengige av at kommunen vedtar deres forslag og godkjenner utbyggingen. Dermed kan man også se tegn på at prosessene mellom utbygger og kommune bærer preg av forhandlinger. Kommunen søker ofte å få utbyggere til å finansiere infrastruktur. På den annen side kan også utbyggere tilby seg å finansiere infrastruktur³⁵ for å skape velvilje rundt sine prosjekter.

3) Når det gjelder om dette er eksempler på nettverk med betydelig grad av autonomi, må man i større grad antyde at de mer uformelle sidene ved prosessene kan bære i seg et slikt uformelt preg. Nettverk innen boligpolitikken kan sjelden eller aldri være fri fra offentlig myndighet. Tiltak innen boligpolitikken vil alltid være avhengig av formelle beslutninger for å kunne gjennomføres. Dette kan ses som en svekkelse av argument om governancenettverk innen boligpolitiske prosesser.

4) Denne typen samarbeidsrelasjoner innen boligpolitikken kan antydes å ha vesentlig betydning når det gjelder å influere beslutningsprosessene. Det er ofte vektlagt at man gjennom det formelle samarbeidet i styringsgrupper ikke legger føringer på videre behandling. Det er likevel usikkert om disse relasjonene aldri vil legge videre føringer, man vil ofte alt ha satt i gang arbeidet med planleggingen av vedkommende prosjekt, og det vil antakelig være forhold som allerede avgjøres og politikerne ikke tar stilling til. Dette er lett å tenke seg for eksempel når det gjelder forhold av teknisk art, som den gjennomsnittlige politiker ikke har den samme innsikt i som fagpersoner. Hvorvidt denne typen samarbeidsformer kan utfordre den offentlige myndighet i beslutningsprosessene er høyst usikkert. Boligpolitikken og arealpolitikken er områder

³⁵ Det gjelder ikke lenger sosial infrastruktur. (Ot. prp. Nr. 22 (2004-2005))

hvor man er avhengig av de formelle vedtakene, men man kan heller antyde at slike samarbeidsformer kan påvirke og influere.

Deler av prosessene er i liten grad åpne. Samtidig er det mye kontakt mellom politiske partier og de private aktørene. Utbygger er ofte i bred kontakt med kommunen. De henvender seg i noen tilfeller både til politikere og administrasjonen. Direkte kontakt med politikerne som er blitt kalt ”kortsluttingen” av planprosessen, skjer ofte i en tidlig fase. Dette er gjerne med hensikten å få med seg det politiske flertall i saker hvor spørsmålet om bruken av det aktuelle området eller arealet ennå ikke er avklart. Snakker man om rene reguleringsprosesser, hvor utbygger søker å bygge ut et område med bakgrunn i foreliggende arealplan, er ofte en slik kontakt med politikerne fraværende. Det kan likevel være tilfeller hvor aktører også velger å ha kontakt med politikerne eller partiene i forbindelse med reguleringsplaner. Eksempler viser at utbyggere forsøker å tilby penger eller infrastruktur for å oppnå en høyere utnyttelse eller avklare andre forhold rundt reguleringsplanene.

Det er imidlertid vanskelig å identifisere interaksjonsformer, mellom aktørene, som står utenfor offentlig kontroll. Kommunen spiller en sentral rolle innen boligpolitikken og er en deltaker i prosessen. De viktigste kontaktpunktene og arenaene innen boligpolitikken må for en stor del inkludere det offentlige. Samtidig ser vi noe som kan antydes som en type nettverk, hvor ikke kommunen deltar. Dette er spesifikt knyttet til eksempelet kvartal 5/6, hvor aksjonsgruppen av naboer til utbyggingsområdet har relasjoner til interesseorganisasjonen Huseiernes Landsforbund. Slik sett forsøkte begge parter å påvirke reguleringsprosessen. Sammen fikk de et alternativ til utbyggers reguleringsplan brakt på banen. Dette kan synes som noe av et særtilfelle. Likevel viser det hvordan andre aktører også har påvirkningsmuligheter.

Det blir et sentralt trekk at forholdet mellom utbygger og politikere eller administrasjonen ofte fremstår som formalisert. Når det gjelder kontakten mellom utbygger, eller andre profesjonelle aktører, og politikerne kan det virke mer intuitivt å

snakke om allianser snarere enn nettverk. Man kan også argumentere for at disse relasjonene har et preg av det som kalles enkeltsaksnettverk. Likevel er det vanskelig å finne konkrete eksempler på dette i empirien som her er presentert. Dette er også en funksjon av de ulike rollene aktørene har. Utbyggere og grunneiere er i en helt annen situasjon i møte med kommunen sammenliknet med andre aktører som i større grad går imot utbygging. Utbygger eier gjerne tomter og står som garantist for gjennomføringen av boligpolitikken og får dermed et mer formalisert samarbeid med kommunen, mens andre er henvist til påvirkningsmuligheter i forbindelse med de formelle beslutningsrundene, samt tradisjonell lobbyvirksomhet. Det kan være mer nærliggende å trekke frem korporatisme, når man forsøker å beskrive boligpolitiske prosesser. Det er da snakk om en form for korporativ pluralisme (jf. Rokkan 2001). Dette gjør ikke at man må utelukke governanceperspektivet (Pierre og Peters 2000: 34-35). Man må derimot være varsom med å betegne aktørrelasjoner innen boligpolitikken som nettverk.

Vekstallianser bestående av utbyggere, grunneiere, kommunen og eventuelt andre, forsøker gjerne å legitimere sin politikk med henvisning til flere politikkområder. Man benytter seg av kommuneøkonomien. Her kan man også muligens se konsekvenser av at boligpolitikken ikke er en helhetlig sektor. Kommunene søker å innlemme berørte interesser på andre kommunepolitiske områder. Disse kommer også til orde i senere faser av planleggingsprosessene. Likevel er det slik at det mest fremtredende aspektet innen boligpolitikken blir økonomiske spørsmål knyttet til tjenestetilbud. Helhetsvurderinger er ikke det som best kjennetegner området. Vi kan dermed stille spørsmålstegn ved om man kan snakke om noen allmenngjøring av den generelle boligpolitikken. Her synes det å være mer treffende å snakke om interesser for og imot utbygging, samt kommunens vurdering av tjenestetilbudet i forhold til den forventede økningen i befolkningen slike prosjekter fører med seg.

Dette gjør at man muligens kan identifisere samarbeidsformer med korporatistiske trekk og alliansebygging, men i mindre grad kan snakke om stabile og vedvarende nettverk som opparbeider seg makt og institusjonaliseres over tid. Kommunen som

aktør er imidlertid stort sett alltid deltaker i prosessene. Dette gjør at det er rom for en verdimobilisering av den typen Fimreite m.fl. (2005) beskriver. Kommunen får også muligheten til å opparbeide seg erfaring med slike relasjoner til andre aktører. Men man må stille spørsmålstegn ved om den er like effektiv som den kan tenkes i mer stabile relasjoner. Videre er det også snakk om et toveis forhold mellom kommunene og utbyggerne hvor det blir uklart hvem som inviterer hvem i enkelte tilfeller. Aktører fra bygningsnæringen vil kunne snu ryggen til kommuner med rigide krav og forsøk på detaljstyring av utbyggingsprosjekter. På denne måten har kommunen et insitament til å legge til rette for en ”god” dialog.

6.3.4 Samstyring av boligpolitikken – et offentlig/privat partnerskap?

I hvilken grad er den kommunale boligpolitikken i dag en slags form for governance eller samstyring mellom kommunen og private aktører? Forholdet til de private aktørene er formalisert gjennom Plan- og bygningsloven (PBL). Dermed kan det være lett å henfalle til å tenke i retning av government. Likevel kan man også se at private aktører går ut over de mer formelle kanalene i ønsket om å få i gang sine prosjekter. Plan- og bygningsloven av 1986 (Plan- og bygningsloven (1.11.2006) [online]³⁶) er heller ikke konkret i forhold til typen samarbeidsrelasjoner i boligpolitikken.

Man kan på bakgrunn av dette få inntrykk av at boligpolitikken ofte blir en slags alliansebygging mellom utbyggingsvillige politikere/partier og utbygger eller grunneier. Dette gjør at man ikke kan se bort fra at den kommunale boligpolitikken har noe av et governancepreg. Det er i alle fall vanskelig helt og holdent og si at man opplever prosessene som en reindyrket form for government. De mer direkte henvendelsen fra private profesjonelle aktører til politikerne gir et tydelig tegn på at governance ikke er et irrelevant perspektiv i denne sammenheng.

Dette er nettopp slike tilfeller som gjør det nødvendig å supplere government med governance i studier av boligpolitiske prosesser. Ressurser kan synes å være

³⁶ Full referanse: <http://www.lovdata.no/all/nl-19850614-077.html>

avgjørende. En utbygger vil i mange tilfeller ha større muligheter til å påvirke. Dette kommer klarest til uttrykk når det gjelder reguleringsprosesser. I denne fasen kan spørsmålet om det skal bygges være avklart. Utbyggere eier gjerne tomtene, eller som i eksempelet fra Ski, hvor de eier deler av et område. Som grunneier blir de en viktig part i prosessen og får en større mulighet for påvirkning. Likevel kan dette gå på bekostning av andre aktører. Innen større utbyggingsprosjekter kan utbyggers rolle gjøre helhetlig og langsiktig planlegging vanskelig.

Forholdet mellom offentlige og private aktører innen boligpolitikken bærer ikke utelukkende preg av felles problemløsning. Dermed må ordet samarbeid i enkelte tilfeller erstattes av forhandling. Aktørene kan ha motstridende syn. Dermed kan man også finne det naturlig å se disse relasjonene i lys av markedets byttehandel, snarere enn en type samarbeid om løsning av felles problem. Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom kommunene og utbyggerne er sentralt for boligpolitiske prosessers governancepreg.

"Contemporary governance also sees formal authority being supplemented by an increasing reliance on informal authority, e.g. in the shape of negotiated patterns of public-private co-ordination." (Pierre 2000A: 3)

Dette avhengighetsforholdet kan også bidra til å antyde at governance ikke behøver å feile for eksempel på bakgrunn av at ressursene er spredt mellom private og offentlige aktører. (Jf. Stoker 2000: 95) Den gjensidige avhengigheten i forsyningspolitikken gjør dermed at koalisjoner av mer varig karakter som fokuseres innen regimeteori ikke er en nødvendighet for å lykkes i fremskaffelsen av boliger.

Samstyring mellom offentlige og private aktører blir mest fremtredende i forbindelse med større prosjekter. Eksempelene fra empirien, hvor utbygger og kommune har tett kontakt, gjelder større utbyggingsprosjekter. Man kan anta at dette har en sammenheng med prosjektenes potensielle verdi for utbygger, samt at størrelsen tilsier en mer omfattende planlegging. Innen mindre prosjekter, eksempelvis mindre felt med

eneboliger, kan prosessene være enklere. Grunnlaget for en langvarig og tett prosess er mindre. Utbyggingsområder som er kontroversielle skaper naturlig nok en mer langvarig prosess med flere aktører og hyppigere kontakt. Større utbyggingsprosjekter som har stor innvirkning på tettsteds- eller bymiljøet, vil dermed ofte bringe med seg en mer omfattende prosess.

6.3.5 En overgang til governance?

Privates rolle som sentrale aktører innen boligpolitikken representerer ikke et nytt fenomen og kan ikke benyttes som et argument for en mulig overgang fra government til governance. Det nære forholdet mellom offentlige og private aktører innen boligpolitikken har imidlertid endret innhold. Samtidig kan man anta at studiet av boligpolitikk gjennom et "rent" governmentperspektiv ikke vil belyse alle sentrale forhold. Det vil være nyttig å supplere med governance.

Private aktører spilte en annen rolle før dereguleringen av boligmarkedet. Boligbyggere og boligbyggelag er i mange sammenhenger erstattet av store private entreprenører og byggeselskaper som utvikler eiendommer ut fra markedets logikk. I dag er også boligbyggelagene styrt etter markedets premisser. Tidligere stod boligbyggerlagene sammen med det offentlige for å skaffe boliger til folket. Mulighetene for profitt er enorme i det boligmarkedet vi i dag ser, og det kan dermed, med tanke på geografiske forhold, være grobunn for store sosiale forskjeller. Dette er på ingen måte et nytt fenomen. Likevel kan en spørre seg om virkemidlene kommunen har til rådighet er gode nok for å håndtere de nye premissene.

Boligpolitikk kan ikke tjene som et "rent" eksempel på en overgang fra government til governance. Det er også vanskelig innen de fleste politikkområder, all den tid den offentlige myndighet fortsatt er sentral. Boligpolitikken er også et område hvor det har vært et avhengighetsforhold mellom offentlige og private aktører i lang tid. Dette forholdet har likevel forandret seg. Det er ikke lenger av samme natur som før dereguleringen av boligmarkedet. Profittmotivet og markedstenkningen som preger de private aktørene, er et trekk av relativt nyere art. Dette får også konsekvenser for

boligpolitikken gjennom et endret samarbeidsforhold mellom aktørene. Dette gir oss muligheten til i større grad å antyde en overgang innen boligpolitikken, vekk fra en governmentalistisk enveiskjøring fra det offentliges side, mot mer forhandlingspregede samarbeidsformer. De private aktørenes motivasjon gjør at de i større grad kan antas å benytte seg av sin stilling som et pressmiddel overfor kommunen i bolig- og plansaker. Forholdet mellom private utbyggere og kommunen kan ofte mer ses som forhandling enn som felles problemløsning, fordi de to aktørene har ulike motiver når det gjelder utbygging. Dette behøver naturligvis ikke være tilfelle i alle saker. Man kan finne mange gode eksempler på offentlig/privat samarbeid. Likevel må man se boligpolitiske prosesser i lys av disse aktørenes ulike utgangspunkt. Vi kan si at mens man før kunne snakke om et omfattende samarbeid mellom offentlige myndigheter og boligbyggelag/utbyggere/entreprenører, kan man i dag snakke om et minst like omfattende samarbeid som i tillegg har et større preg av governance i seg. Dette gjennom at rollen de ikke-offentlige aktørene spiller er langt mer selvstendig og avgjørende mye på grunn av at de finansierer boligbyggingen. Fra samarbeidsformer for løsning av samfunnsoppgaver/problemer knyttet til boligbygging, til mer forhandlingspregede, formaliserte relasjoner mellom aktører med ulik motivasjon. Disse har også i enkelte tilfeller konflikterende syn på hva løsningen bør være.

6.3.6 Boligpolitikken – government med governance

Innen boligpolitikken og de boligpolitiske prosessene er det lett å identifisere sammenfallende trekk med hypotesen om de såkalte "growth coalitions" (Logan og Molotch 1987). Allianser mellom politikere, partier og utbyggere for å fremme vekst er trekk som gjenfinnes innen kommunale boligpolitikk. Disse aktørene kan også ha mange motiver for å fremme vekst og utbygging. Alle kan tenkes å "tjene" på det.

Boligpolitikken er et område hvor det offentliges rolle er sentral. Hvis man tar utgangspunkt i prosessene rundt arealplaner og reguleringsplaner, er den kommunale beslutningsmyndighet viktig. Man kan derfor ikke utelukke government når det gjelder den kommunale boligpolitikken. Spørsmålet er om man kan snakke om et økende innslag av governance og nettverksformer i prosessene? Jeg har ovenfor diskutert i

hvilken grad det finnes nettverk innen den kommunale boligpolitikken. På bakgrunn av empirien i denne studien er det vanskelig å konkludere med at nettverk gjør seg gjeldende. Man kan i større grad snakke om governanceformer hvor korporatisme blir et mer nærliggende begrep. Når det gjelder mer stabile nettverksformer strider disse prosessenes natur mot dette. Prosessene er for en stor del formaliserte. Det forekommer likevel uformell kontakt, men ikke i en slik grad at det utfordrer det formelle preget og som legitimerer bruken av nettverksbegrepet. Aktørene er for det meste heller ikke sammenfallende fra prosess til prosess eller sak til sak.

Ved at governanceperspektivet er relevant for boligpolitiske prosesser i kommunene, kan det være interessant å se dette i forhold til den rollen kommunen spiller. I hvilken grad har kommunen virkemidler som gjør dem i stand til å styre disse prosessene inn mot en ønsket politikk? I hvor stor grad er styringen fragmentert på en slik måte at kommunene avgir makt til private aktører?

Det er også mulig å se at kommunene til en viss grad kan ha styringsmuligheter gjennom de formelle arenaene og forhandlingsforholdet til utbyggere. Når det gjelder Ski, kommer det frem at kommunen forsøker en verdimessig påvirkning av utbyggere, gjennom forhåndskonferansene innen enkeltprosjekter. Her forsøker kommunen å sette utbygger inn i hva som er kommunale regler, retningslinjer og holdninger innen boligpolitikken. Man må uansett se dette opp mot utbyggers sentrale rolle for gjennomføringen av utbyggingstiltak. Det ligger åpenbart en mulighet for offentlig styring i prosessene. Styringsmuligheten vil da være gjennom verdimobilisering eller metastyring (se Fimreite m.fl. 2005, Pierre og Peters 2000). Men man skal være varsom med å foregripe hva denne typen styringsmuligheter faktisk fører til i dagens boligpolitikk. Det kan imidlertid være nyttig å antyde at det her ligger et potensial, uten at man går nærmere inn på hva slags følger det faktisk får. Dette kommer også frem hos Myrvold m.fl. (2002: 122) hvor informanter fra nettopp Ski kommune opplyser om at kommunen nærmest instruerer utbygger. Dette er imidlertid ikke det bildet man i denne studien får av Ski. Mange av styringsmulighetene innen boligpolitikken har også trekk som kan virke avvikende fra de mulighetene

governanceperspektiver fremholder. Bruken av avtaler med utbygger kan synes å ha et noe mer formalisert preg enn styring gjennom verdimobilisering. Likevel kan disse avtalene representere en tilslutning til de verdiene kommunen legger vekt på i boligpolitikken.

Spørsmålet er i større grad om PBL fanger opp den virkeligheten som i dag utspiller seg innen boligpolitikken. Boligpolitikken er i aller høyeste grad et felt som finner sted i skjæringsflatene mellom det offentlige og private, og man må dermed i større grad konkretisere disse forholdene.

Kommunens rolle når det gjelder å bedrive en aktiv hierarkisk styring av boligpolitikken, slik man kan lese et government perspektiv i denne sammenheng, er nok i liten grad til stede. Likevel er det vanskelig å fullt ut slutte seg til at en governancetilnærming kan ha all forklaringskraft når det gjelder styringsforholdene innen boligpolitikken. Boligpolitikk fremstår som et fragmentert politikkområde, men det er kanskje vel så mye en fragmentering innen og imellom de ulike offentlige forvaltningsnivåene, som det er en fragmentering som velter offentlig makt og beslutninger over på private aktører. Man kommer uansett ikke utenom private aktørers sentrale stilling. Mangfoldet av aktører er stort, men utbyggerinteresser har muligheten til å få et tettere forhold til kommunen i disse prosessene. Den sentrale stillingen disse har, gjør at man må snakke om en form for samstyring.

Innen den kommunale boligpolitikken er det lettere å snakke om government med governanceinnslag, enn det er å snakke om reindyrkede former. Man kan imidlertid hevde at innslaget av governance i prosessene har økt de siste tiårene. Boligpolitikken fra 1970-tallet til i dag representerer forandringer på disse formene. Relasjonene mellom aktørene har i økende grad fått et større innslag av markedsmekanismer. Boligbyggelagene og kommunene kunne i større grad ha et tillitsforhold i løsningene av problemer. I dag er de private aktørene som søker å stå for gjennomføringen av utbyggingspolitikken i større grad drevet av markedet. Samtidig har de også muligens

et tettere forhold til kommunene, hvor de også deltar mer aktivt i planleggingen (spesielt reguleringsplaner).

6.3.7 Demokratiske implikasjoner

Ovenfor har jeg diskutert hvordan governanceperspektiver er relevante som et supplement til government for å studere boligpolitikken. I hvilken grad er boligpolitiske prosesser demokratiske? Deler av governancelitteraturen presenterer en kritikk når det gjelder ivaretagelsen av demokratiske verdier. Plan- og bygningsloven forutsetter at berørte interesser får delta aktivt i prosessen. Likevel kan man tenke seg at det er en langt bredere og mer omfattende kontakt mellom utbygger og kommunen i prosessene. Utbygger er den aktøren som investerer og ofte eier grunnen og bærer dermed også risikoen. Likevel har også andre aktører og interesser krav på å bli ivaretatt. Kommunen blir en garantist for at alle relevante syn kommer til uttrykk.

Gjennom utstrakt bruk av folkemøter synes det som om innbyggernes mulighet til å komme med innspill er ivaretatt. Når det gjelder reguleringsprosesser, er det likevel ofte slik at den tidlige fasen foregår i relativt lukkede fora, hvor kun utbygger og kommunen deltar. Dette er helt vanlig praksis når det gjelder reguleringsarbeid, men åpner likevel for en del kritikk fra ulike interesser som føler seg satt på sidelinjen. I Ski kommune kommer dette klart til uttrykk i forbindelse med reguleringsarbeidet når det gjelder en utbygging av Kvartal 5/6. Her hadde naboene, som dannet en aksjonsgruppe mot utbyggingen, en klar oppfatning om at kommunen og utbygger avklarte mye seg imellom i en tidlig fase. Aksjonsgruppen mente også at kommunen hadde gitt utbygger frie tøyler i saken. Dette forholdet er likevel et usikkert empirisk funn, all den tid aksjonsgruppen har meget sterke interesser av å så tvil om kommunens behandling av saken. Inntrykket man sitter igjen med er at kommunen har gjort alt formelt riktig i denne saken. Det var et faktum at det var et flertall i kommunestyret for denne utbyggingen. Dette ble det argumentert for gjennom områdets sentrale beliggenhet og ønske om fortetting. ”Not in my backyard”-effekten er påfallende her og ikke en fremmed problemstilling i forbindelse med utbygging.

Kvartal 5/6-saken illustrerer også at det ikke bare er utbyggere som sitter med muligheten til påvirkning i bolig- og plansaker. Naboene lyktes i å få sitt alternative reguleringsforslag opp som et alternativ til utbyggers planer. Det er mulig å antyde at de dermed har satt fokus på en sak som ellers kunne ha gått rimelig upåaktet gjennom de politiske beslutningsprosessene.

Eksempelet viser tydelig hvordan boligpolitiske prosesser er politikk i magnetfelter. I den grad det er snakk om nettverk oppstår disse rundt de sterkeste og mest toneangivende aktørene (Aars m.fl. 2004: 9) Aktørene må dermed ha ressurser eller makt for å få muligheten til å påvirke. Naboaksjonen er heller ikke en aktør med et formalisert forhold i denne prosessen. Selv om alle berørte interesser skal sikres aktiv deltakelse (Plan og bygningsloven § 16-1 (1.11.2006) [online]³⁷), kan de ikke oppnå samme tette forhold til kommunen som utbygger.

Gjennom studien av Ski kommune kommer det klart til uttrykk at kommunen aktivt tar på seg rollen som arrangør, og også inkluderer andre aktører enn kun utbygger og grunneier. Formene for kontakt og de arenaene man har muligheten til å delta på, er likevel svært forskjellig. En hovedforskjell er at de profesjonelle aktørene både har kontakt med de formelle styringsinstitusjonene og tilgang på de mindre formelle arenaene. I eksempelprosjektet kvartal 5/6 har også kommunen økonomiske interesser i en eventuell utbygging. Det er altså slik at de tyngste interessene (kommune og utbygger) har en langt større kontakt enn hva noen annen aktør kan håpe på. Dette må imidlertid ses med bakgrunn i at utbygger i slike tilfeller ofte eier grunn som er satt av til boligformål. De sitter med investeringene og risikoen, og dermed sitter de også med langt større muligheter for innflytelse.

Som nevnt ovenfor benytter ikke de profesjonelle aktørene (eksempelvis utbyggere) de formelle formene for påvirkning i arealplanprosesser. Dette kan bidra til at man i større grad mister troen på mulighetene som ligger i disse ordningene. Kommunen legger til

³⁷ Full referanse: <http://www.lovdata.no/all/hl-19850614-077.html>

rette for en åpen prosess gjennom å avholde møter og oppmuntre til skriftlige innspill i forbindelse med rullering av arealplanen. Mens de profesjonelle aktørene som oftest har mest å tape på avslag, ikke benytter seg av dette og har en annen adgang til påvirkning enn de øvrige aktørene. Dette kan representere et problem for åpenheten og de demokratiske aspektene ved planprosessene. Dette gjør også at profesjonelle aktører i mindre grad møter motstand fra andre berørte parter i en tidlig fase av prosessen.

Eksempelet med det planlagte boligprosjektet i kvartal 5 og 6 i Ski gir også en pekepinn på hvilke muligheter aktørene har til å påvirke. Aksjonsgruppen, bestående av naboer, klarte for en stor del å få gjennom et eget forslag til reguleringsplanen. Aksjonsgruppen består av ressurssterke folk, med gode kontakter og innsikt i kommunepolitikken. Samtidig allierte de seg også med interesseorganisasjonen Huseiernes Landsforbund. Det vi kan lese ut av akkurat denne saken er hvordan ressurser kan ha avgjørende betydning for aktører innen boligpolitiske prosesser. Prosessens form gir grunnlag for å antyde at man kan kalle den en slags politikk i magnetfelter (Aars m.fl. 2004: 7).

Innen governanceteori vektlegges styringsfragmentering som en mulighet for det offentlige til å øke sin styringskapasitet. Det blir fremholdt at samstyringen med private aktører øker rekkevidden til den offentlige styringen. Styring kan da skje gjennom kontroll med ”spilletts regler”, verdimobilisering og sosialisering av de private aktørene. På denne måten får man større styringsmuligheter ved å inkludere aktører utenfor offentlig sektor. Hvorvidt dette gjør seg gjeldende inne boligpolitikken, er åpent for diskusjon. En av informantene (21.10.2006) fremholdt hvordan kommunen gjennom lange prosesser av møter og kontakt med utbygger også gjorde utbygger kjent med kommunens syn. Dette kan i så tilfelle ses som et eksempel på hvordan man styrker sine styringsmuligheter. På den annen side ser man at boligpolitikken er et felt hvor kommunen er avhengig av utbygger. Ofte kan det være slik at kommunen trenger utbyggeren for å få gjennomført vedtatte politiske målsettinger. Dette ser vi for eksempel gjennom utviklingen av kvartal 5/6.

Kommunen eide størstedelen av det området som nå er aktuelt for utbygging. Likevel hadde utbygger kjøpt opp de private tomtene i samme område. Man var derfor avhengig av denne utbyggeren for å kunne gjennomføre en mer omfattende utbygging av området. Slike tilfeller bidrar til å belyse hvordan verken utbygger eller kommunen blir hverandres ”gisler”, men i stedet står i et reelt gjensidig avhengighetsforhold. Man åpner således prosessen for den viktigste aktøren, og dermed innbyr man også til større påvirkningsmuligheter. Dette kommer klartest til uttrykk gjennom de private reguleringsforslagene. Dette er det vanskelig å komme utenom, all den tid utbygger er ansvarlig for gjennomføringen og i mange tilfeller eier arealet. Samarbeidsrelasjonene mellom kommunen og den aktuelle utbyggeren blir tette, og man er avhengig av å formalisere dette gjennom arbeids- og styringsgrupper, som får sitt endelige utfall i intensjons- og utbyggingsavtaler.

Politikernes syn på sin kontakt med private aktører er positiv. Det ses på som et positivt trekk at utbyggere i økende grad tar kontakt med politikerne først. Det blir også påpekt at dette sikrer politikernes deltakelse i denne delen av boligpolitiske prosesser. Likevel bør man se på dette med et noe mer kritisk blikk. Faren ligger i at politikerne lett kan binde seg opp ved kontakten med utbygger. Dette tar makten ut av de formelle delene av prosessen og den formelle behandlingen. En slik forfordeling av utbyggers påvirkningsmuligheter minsker også mulighetene andre aktører har til å påvirke.

Mye av governance-litteraturen fremholder overgangen til governance som en utfordring snarere enn en direkte trussel. Jeg har allerede pekt på myndighetenes rolle som arrangør (Fimreite m.fl. 2005: 16). Det ligger også styringsmuligheter innenfor et slikt perspektiv. Muligheten ligger i rollen som arrangør. Man kan snakke om ”verdimobilisering” (Ibid: 17) Politisk styring skjer da gjennom at viktige ideer presenteres for sentrale aktører, som igjen bringer det videre til andre deltakere. Slik kan man tenke seg at arenaene og samarbeidsformene får et eget sett av ideer, en kultur. Dette kan igjen bidra til å sosialisere andre og eventuelt fremtidige deltakere (Ibid.). Dette kan vi kalle for en form for metastyring. Metastyring har vært fremholdt

som for eksempel den type styring som skjer fra det offentlige side når det gjelder NPM. (Sørensen 2004) I en tid med endrede styringsmuligheter og roller for det offentlige, kan dette være eneste mulige styringsmekanisme. Muligheten for å utøve metastyring ligger i å kunne definere politiske mål eller for eksempel ressursbruken på de arenaene hvor offentlige aktører møter aktører fra omgivelsene.

Innen boligpolitikken kan dette lett fremdyrke en proaktiv holdning fra kommunens side. I forbindelse med store utbyggingsprosjekter kan dette også være lettere å identifisere. Viktige verdier kan utformes og presenteres i en tidlig planleggingsfase. Interessenter aktiveres og får på denne måten også en forsikring om hvilke rammer man bør holde seg innenfor. Det har vært pekt på at en kommune kan være til dels meget vanskelig å forholde seg til for private utbyggere. Det er ofte vanskelig å vite hvilke aspekter kommunen legger til grunn for hva som vil bli godkjent og hva som vil bli vedtatt. Ved tidlig å stadfeste krav og mål for utbyggingsområder, kan prosessen bli mer forutsigbar. Dette kan også minske utbyggers risiko ved utarbeidelsen av prosjekter. Kostnadene ved slikt utredningsarbeid kan bli betydelige, dersom kommunestyret avviser forslaget. Usikkerheten kan også bidra til at aktører trekker seg ut av prosjekter og heller satser på sikrere "inntjening".

Fimreite m.fl. (2005: 23) nevner "kortslutningen av planprosessen" ved at utbyggere og andre aktører i større grad tar kontakt direkte med politikerne i stedet for administrasjonen. Hvorvidt dette representerer et demokratiproblem er noe mer usikkert. Fenomenet kan betegnes som en situasjon hvor administrasjonen settes på sidelinjen i tidlige faser av prosessen.

6.4 Funn i Ski og Ullensaker, en sammenlikning

6.4.1 Kontekstuelle forhold

Både Ski og Ullensaker opplever økonomiske utfordringer. Begge har begrensede ressurser til investeringer. Dermed kan det synes som om økonomiske forhold ikke skiller dem i meget stor grad. Når det gjelder boligmarkedet er derimot forskjellene større. Begge kommuner opplever riktignok et press i boligmarkedet. Dette presset er

imidlertid ikke av samme art. Ullensaker må ta konsekvensene av å ha hovedflyplassen, Oslo Lufthavn Gardermoen. Ski er pendlerkommune til Oslo og opplever press mye på grunn av nærheten til hovedstaden. Det kan synes som om presset i boligmarkedet på Ullensaker er noe mer spesielt og også større enn hva som er tilfelle for Ski. Kommunene skiller seg også fra hverandre når det gjelder boligpolitiske historie. Ullensaker har ikke opplevd den type press tidligere som de nå opplever etter opprettelsen av flyplassen. Ski har derimot hatt en jevnere vekst. Dermed kan man anta at Ski har større tradisjoner når det gjelder å tenke i boligpolitikk og håndtere utbyggingspress.

En annen viktig hovedforskjell mellom de to kommunene er de politiske strategienes innvirkning på boligpolitikken. Flertallet i Ullensaker (bestående av Frp, Høyre, Pensjonistpartiet, Krf og Venstre), med Frp ordfører og Frp som største parti, ønsker en mer liberalistisk strategi for forsyningen og utbyggingen av boliger. De ønsker å la dem som vil, få muligheten til å bo i kommunen. Dermed ser de det som sin rolle å legge til rette for dette. Dette er forhold som kan knyttes til lokaliseringen av hovedflyplassen. Kommunen føler at de har en rolle å spille som tilrettelegger for utbyggingspress som kommer på bakgrunn av Gardermoen. Flertallet i Ski har en mer restriktiv holdning, med vekt på å ha en mer aktiv rolle.

Begge kommuner nyttiggjør seg likevel av virkemidler innen boligpolitikken (utbyggingsavtaler med rekkefølgebestemmelser og krav til infrastruktur). Ullensaker har opplevd at de er nødt til å benytte seg av virkemidlene, selv om deler av politikerne ikke ønsker å legge for stor belastning over på utbygger. I Ski ser man at det politiske flertall i større grad ønsker å være aktive og søker å begrense boligbyggingen innen visse rammer. Dette knyttes opp mot kommuneøkonomien, men kan også begrunnes i ønsket om en mer kontrollert utvikling av tettstedene. Mulighetene for å føre kontroll med hvilke typer boliger som bygges og hvordan de skal se ut synes å være begrensede begge steder. Boligprogrammet synes å være mindre viktig i Ullensaker. Her får det en mer rådgivende karakter, man går i større

grad utover målene for antall nye boliger per år. Ski har ikke i samme grad gått utover de vedtatte målene.

De politiske forskjellene mellom kommunen gir en mulighet til å antyde at ”politics does matter” i utbyggingspolitikken. Således er det et samsvar mellom omfanget på utbyggingen i de to kommunene og de politiske holdningene. Man må uansett være forsiktig med å trekke bombastiske konklusjoner på bakgrunn av dette. Forskjellene innen boligmarkedet de to imellom kan ikke ses adskilt fra de politiske strategiene.

6.4.2 Aktører og prosesser

Aktørene innen de boligpolitiske prosessene er ikke spesielt forskjellig mellom kommunene. De er dermed i hovedsak de samme for Ullensaker som de jeg her har presentert med bakgrunn i empirien fra Ski. Når det gjelder prosessene organiseres disse også likt. Man har de samme formene for deltakelse. Informantene fra Ski kommune uttrykker i noe større grad at utbyggere oppsøker eller inviteres med på gruppemøter. Dette kan være et forhold som også kan gjenfinnes i Ullensaker, men som ikke er inkludert i datamaterialet. Omfanget på kontakt og press fra utbyggere må ses som større i Ullensaker på bakgrunn av forskjellene i boligmarkedet. Dette kan dermed gi Ski kommune større muligheter til å håndtere presset. Dette er derimot ikke noe trekk som konkret kan gjenfinnes i de respektive data.

6.4.3 Boligpolitikken i Ski og Ullensaker – hva sier det oss?

Det forhold at aktørene og prosessene i disse kommunene er relativt like, gir styrke til analysen om styringsforholdene innen boligpolitikken. At disse trekkene gjenfinnes i begge kommuner gjør at det er mulig å anta at de ikke er casespesifikke på bakgrunn av spesielle forhold ved boligpolitikken i Ski. Hovedforskjellene mellom de to kommunene kan også sies å være at det har blitt bygget i et mye større omfang i Ullensaker de senere årene. Dette kan skyldes en rekke av de ovenfornevnte forholdene. For det første er boligmarkedet i Ullensaker vesentlig forskjellig fra boligmarkedet i Ski. Gardermoen gir et spesielt press som også kan synes større enn presset Ski opplever. Videre er det politiske flertallet i Ullensaker innstilt på å imøtekomme dette presset, ved å legge til rette for at de som vil skal få bygge.

Ullensaker har heller ikke noen videre innholdsrik historie innen boligpolitikken. Det er imidlertid vanskelig å påpeke hva sammenhengen mellom de ulike variablene er. Presset i markedet fører til bygging i begge kommuner. Kommunene har imidlertid ulike strategier. Hvorvidt man velger denne strategien i Ullensaker som en følge av stort press eller forut for det, er åpent for diskusjon. Det kan i alle tilfeller synes som om Ski har en mer veloverveid boligpolitikk. Uansett er private aktører og utbyggere viktige i boligpolitikken. Man kan ikke se gjennomføringen av boligpolitikken i noen av de to kommunene som uavhengige av utbyggers deltakelse i prosessene.

6.5 Hva definerer boligpolitikken – en oppsummering

6.5.1 Hva definerer boligpolitikken?

Så hvilke implikasjoner for defineringen av boligpolitikken kan vi trekke ut av denne studien? For det første må man vektlegge de kontekstuelle forholdene. Disse kan antas å ha en ubestridelig stilling når det gjelder variasjoner mellom kommuner innen boligpolitikken. Dette ser vi også antydninger til i sammenlikningen mellom Ski og Ullensaker. Press i boligmarkedet eller fraværet av press har naturligvis stor innvirkning på boligpolitiske prosesser. Dette er den overordnede dimensjonen i boligpolitikken. Hva sier styringsforholdene oss om hva som definerer boligpolitikken? For det første er kommunens rolle viktig uansett hvilke perspektiver man ser prosessene gjennom. De er ansvarlige for de formelle, juridisk bindende planvedtak. Kommunens rolle er imidlertid innskrenket. Autonomidimensjonen gir oss mulighet til å anta at kommunen presses fra to kanter, vertikalt som horisontalt. Vertikalt blir innsigelsesinstituttet det klareste eksempel på innskrenkningen av kommunenes handlingsrom. Men det er også grunn til å anta at kommunene mister autonomi langs den horisontale dimensjon. Her representerer private aktører (gjennom markedets betydning) en viktig begrensning på handlingsrommet. Kommunen utformer ikke lenger reguleringsplaner. Kommunene tar heller ikke initiativet til nybygging av boliger i de fleste tilfeller. Dette gjør at hovedsakelig private utbyggere får en meget sentral rolle å spille innen boligpolitikken, både når det gjelder å initiere boligbygging, men også innen planleggingen.

6.5.2 Styringsmulighetene kommunene har

På bakgrunn av sammenlikningen mellom de to kommunene kan man anta at politisk strategi for forsynings- og utbyggingsdelen av boligpolitikken spiller en rolle. Det er i større grad mulig å snakke om en boligpolitikk når det gjelder Ski. Spørsmålet når det gjelder Ullensaker er hvorvidt et ønske om at markedet skal besørge nybyggingen kan ses som en bevisst boligpolitikk. Man benytter seg av virkemidler også her og det er dermed nærliggende å kalle også dette en kommunal boligpolitikk.

Hvorvidt styringsfragmentering innen boligpolitikken er et ønske fra kommunen, er ikke lett å besvare. I Ski kommune får man inntrykk av (gjennom samtaler med informantene) at det er et ønske om styring, men at det er begrensede muligheter. Det er vanskelig å se en eventuell styringsfragmentering som et eksplisitt ønske fra kommunens side, for på denne måten å øke styringskapasitet gjennom arrangørrollen og kontakten med de andre aktørene. (jf. Fimreite m.fl. 2005: 16-17) Man har få virkemidler og det blir opp til markedet og utbygger om man ender opp med en politikk man i utgangspunktet ønsket. Imidlertid viser eksempler at det innen den faktiske boligpolitikken er en del styring fra kommunenes side. Spørsmålet man kan stille seg er på hvilken måte og i hvilke tilfeller denne typen styring finner sted? Hva aktiviserer styringen? I mitt eksempel med utbyggingsprosjektet Kvartal 5/6 kan det synes som om det er andre aktører i den boligpolitiske prosessen som er årsaken til at kommunen velger en mer aktiv strategi overfor utbygger. Naboaksjonen var vellykket i den grad at den fikk et søkelys på reguleringsutkastet fra utbygger. I utgangspunktet var det et flertall for denne utbyggingen, og mye tyder på at den kunne gått igjennom med det første reguleringsforslaget. Her var det altså i utgangspunktet snakk om en utbyggingsavtale som også stiller krav til utbygger. Likevel kan utformingen av prosjektet sies for enkelte å være kontroversielt ut fra størrelse og utforming. På denne måten kan man i dette tilfellet finne langt større forklaringskraft i kommunens økonomi og bemanning av reguleringsavdelingen, samt politikernes problemfokusering. Imidlertid er det her tale om en klassisk konfliktlinje i boligbyggingen generelt. Naboer protesterer ofte på tiltak i eget nabolag. Slik sett kan også eksemplet illustrere hvordan grupper med store politiske ressurser og sosial

kapital kan lykkes i å påvirke kommunens politikk. Dermed ender man ikke opp med noe entydig konklusjon her. Dette bidrar i alle fall til et mer nyansert bilde av hvordan faktiske boligpolitiske prosesser kan ende opp, selv med en ivrig utbygger og en samtykkende kommune.

Aktivitetsnivået kommunen har innen boligpolitikken er en viktig forutsetning for hvorvidt det er mulig å snakke om en boligpolitikk overhode. Kommuneplanen trekker opp en del viktige målsettinger innen boligpolitikken, men det kan synes som om synet på hvordan disse kan styres mot er noe forskjellig. I dette tilfellet viser eksempelet Ski at man har en rekke ulike virkemidler som kan fungere som styringsredskaper for å oppnå større samsvar mellom vedtatt målsettinger og faktisk politikk. Vanskelighetene knytter seg til den rollen private aktører og markedet spiller i gjennomføringen av boligpolitikken. Gjennomføringen av boligpolitikken har etter krigen vært for en stor del et privat anliggende. Vi ser likevel at kommuner har vært involvert i langt større utstrekning tidligere. For Ski kommunes del, er det også snakk om å være byggherre. Dette gjør at det kan være hensiktsmessig å snakke om en styringsfragmentering. Det kan imidlertid være mer dekkende å beskrive utviklingen som en mer gjennomgripende systemendring; fra forsyning av boliger som offentlig velferdspolitik, til liberalisering og markedsmekanismer.

Kommunen er i økende grad blitt en kontrollinstans enn samfunnsplanlegger innen boligpolitikken. Arrangørrollen er mer fremtredende, når det gjelder de boligpolitiske prosessene, enn en mer overordnet planleggerrolle. Boligpolitikken kan i så måte ses som reaktiv (jf. Myrvold m.fl. 2002).

På bakgrunn av dette må man likevel gjenta hovedargumentasjonen når det gjelder styringsforholdene innen den kommunale boligpolitikken: Utbyggere og grunneiere er i en særstilling i boligpolitiske prosesser, gjennom sin rolle som garantist for gjennomføringen av boligbygging. Styringsmulighetene kommunene har finnes gjennom virkemidlene. De er imidlertid få når det gjelder å få i gang bygging. Markedet som en kontekstuell faktor kan således tenkes å legge forutsetningene for

boligpolitikken. Men som nevnt har kommunen muligheter til å gripe inn når det gjelder krav til hva som bygges og å gi tillatelse til bygging. Dermed er vi over på et hovedpoeng: Kommunenes rolle i boligpolitikken er som arrangør av den boligpolitiske prosess, samt som kontrollinstans gjennom reguleringsmyndigheten. Dette er sentralt forhold ved boligpolitikken. Utover Fimreites (m.fl. 2005) vektlegging av muligheten arrangørrollen gir offentlige myndigheter innen governanceperspektivet, har også kommunene muligheter i tilknytning til sin formelle beslutningsmyndighet. Dette gjør også at man kan anse den makten kommunene nyter i et forhandlingsperspektiv innen boligpolitikken som sterkere enn hva man forventer ut fra "rene" governanceperspektiver. Kommunens rolle fremstår på denne måten som reaktiv. Den mer helhetlige planleggingen synes å være vanskelig å gjennomføre. Uten å tilføres ytterligere virkemidler kan kommunenes rolle som aktive samfunnsplanleggere når det gjelder boligpolitikk være ytterst liten. Man kan i stedet snakke om en forsyningspolitikk som i større grad initieres av private aktører, med markedet som den overordnede beveggrunn.

7.0 Avslutning

7.1 Styringsforhold innen kommunal boligpolitikk

Boligpolitikken blir av mange karakterisert som et område hvor kommunen har relativt stor grad av autonomi (se: Holm 2005, Myrvold m.fl. 2002, St. meld. 23 (2003-2004): 91). Likevel er det mulig å antyde at autonomien er innskrenket på flere måter. Selv om den formelle planmyndigheten kommunen har vitner om sterk selvbestemmelse, kan også uformelle trekk utfordre kommunens definering av boligpolitikken. Man kan snakke om en innskrenkning både langs den vertikale og den horisontale autonomidimensjonen (jf. Lyngstad 2003: 14). Langs den vertikale har man statens mulighet til å sikre at kommunene overholder de rikspolitiske retningslinjene – til det kan innsigelsesretten ses som det viktigste redskap. Når det gjelder den horisontale dimensjonen, har private aktører og markedet en sentral funksjon i gjennomføringen av utbyggingspolitikken.

Er det innen boligpolitikken slik at prosessene bærer preg av top-down-styring fra det offentliges side? Kommunene har helt klart muligheter for styring gjennom rollen som arrangør. De har ansvaret for å organisere prosessene. På denne måten har det offentlige kontrollen med de boligpolitiske prosesser. På den annen side har prosessene også innslag av uformell kontakt. Utbygger sitter i en god forhandlingsposisjon og bidrar med de økonomiske ressursene som er avgjørende for boligbyggingen. Er markedet godt, vil de presse på for utbygging i møte med kommunen, dermed blir resultatet avhengig av hvilke strategier kommunene velger. Boligbyggingen blir også i de aller fleste tilfeller initiert og planlagt (gjennom reguleringsplanene) av private aktører. Dette begrenser den kommunale handlingsevnen, (jf. Hansen 2000B: 206) og gjør det særlig vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging. Dette gjelder spesielt innenfor konkrete områder i kommunene, hvor prosjektutforming og private reguleringsplaner svekker muligheten for mer helhetlig planlegging (for eksempel kommunedelplaner). Empirien fra Ski

viser også at utbygger av og til forsøker å tilby seg å finansiere infrastruktur imot at de får bygge.

I sammenlikningen på hovedvariablene, som er gjort mellom Ski og Ullensaker, finner vi at politiske forskjeller kan spille en vesentlig rolle innen boligpolitikken. Strategiske valg og holdninger til vedtatte målsettinger kan være avgjørende for hvordan den faktiske boligpolitikken ser ut. Myrvold m.fl. (2002) går langt i å antyde at det ikke finnes en kommunal boligpolitikk. Dette bilde gjenfinnes til en viss grad når det gjelder boligpolitikken som en helhetlig strategi. Ser man derimot på forsyningsdelen separat, finner man i denne studien eksempler som kan antyde at det finnes en boligpolitikk, og at den har en betydningen for beslutningene.

Når det gjelder i hvilken grad man kan snakke om governancenettverk innen de lokale boligpolitiske prosessene, er dette noe usikkert. Man kan alltid finne nettverksformer om det er det man leter etter. Likevel synes det ikke som nettverk er et dekkende begrep for å beskrive interaksjonsformene. Nettverksbegrepet vil i denne sammenheng gi et mindre nyansert inntrykk av de boligpolitiske prosessene, spesielt med tanke på det formaliserte preget og kommunens rolle. Boligpolitiske prosesser bærer i større grad preg av korporatisme.

Når det gjelder i hvilken grad det teoretiske utgangspunktet synes å være berikende i studien av boligpolitikken, må man samtykke i noen grad til dette. Studerer man disse prosessene i et rent government-perspektiv vil man miste nyansene. Private aktørers sentrale stilling, samt at mange føringer legges i skjæringspunktene mellom det offentlige og samfunnet rundt, gjør at supplementet med governanceperspektivet er fruktbart.

I hvilke grad definerer planprosessene boligpolitikken? Utbyggere deltar aktivt i slike prosesser. Kontakten retter seg både mot administrasjonen og mot politikerne. Utbygger utarbeider reguleringsplaner, og samarbeidsformene med kommunen kan bære preg av å binde opp den politiske behandlingen av sakene. Utbygger har

muligheten til å trekke seg ut om man føler at den politiske styringen er for stor. Dette er også noe som er tilfelle i Ski kommune. Utbyggere er i mindre grad villig til å la seg styre av kommunen og andre aktører som jobber mot utbygging. Et mangfold av aktører gjenfinnes i planprosessene, det oppsiktsvekkende er de ulike mulighetene for innflytelse som skapes ved at utbyggere nyter en særstilling i møte med kommunene. Dette løser muligens en del koordineringsproblemer (se Hansen 1972: 145 - 146), men i eksempelet som i denne studien er viet en spesiell plass (kvartal 5/6), ender man likevel med en nærmest "trenering" av prosessen. Ivaretagelsen av naboenes syn kan ses som noe av en "demokratisk staffasje" (Ibid.); Vedtar man deres alternative planforslag vil sannsynligvis utbyggeren trekke seg. Naboaksjonens tilsynelatende vellykkethet i få påvirket prosessen kan ses som en demokratisk styrke ved planprosessene.

Samtidig har også kommunen flere verktøy for å gripe inn i markedet. Disse må benyttes om man skal kunne oppfylle mål om en boligpolitikk som krever at kommunen handler. For det meste kan slike virkemidler oppsummeres i krav som stilles til utbyggere gjennom utbyggingsavtaler. Dette er ikke forhold som innvirker i arealpolitikken, men kan benyttes i forbindelse med utbyggingspolitikken og reguleringsprosesser. Ski fremstår som relativt aktive i bruken av disse virkemidlene. Dette gir dem reelle styringsmuligheter. Det er dermed ikke sagt at man har en sterk styring av politikkområdet. Politikken blir i så måte ofte reaktiv. Utbyggers rolle som initiativtaker er viktig. Virkemidlene kommunen har kommet til kort når det gjelder å initiere byggeaktivitet. Videre kan det sterkeste virkemidlet for planlegging av boligpolitikken, arealplanen, også synes mindre rustet til å ivareta en langsiktig og helhetlig strategi. Man gir dispensasjoner fra planen, slik at den ikke nødvendigvis binder opp bruken av arealet for hele planperioden. Tidligere har man forsøkt å styrke dette aspektet ved hjelp av det såkalte "speilvendingsprinsippet". Dette hadde imidlertid en kort levetid og ble innført i 1981 for så å bli fjernet i 1984.

Når det gjelder private aktørers innflytelse i boligpolitiske prosesser kan man tenke seg en rekke måter dette innvirker på boligpolitikken på. I Ski kan man se at man i tilfeller

med større utbyggingsprosjekter i mindre grad får drevet en helhetlig planlegging. Utfordringene på dette området er generelle i forhold til utbyggers stilling. Kommunenes rolle er i større grad som arrangør og kontrollør enn som aktiv part i boligpolitikken.

I studien av boligpolitiske prosesser og forsyningen av boliger ville et rent governmentperspektiv ikke vært fruktbart. Utbyggingssiden av boligpolitikken er preget av at det er et privat anliggende, med markedet som styringssystem. Likevel har kommunen mye innflytelse på utbyggingspolitikken. Den formelle reguleringsmyndigheten gjør at man ikke får et reelt bilde av boligpolitikken uten å fokusere de formelle offentlige beslutningsarenaene. Dermed er det mulig å antyde at det er meget viktig å benytte seg av disse supplerende perspektivene (government/governance) i studiet av boligpolitikken.

Er det mulig å planlegge dagens boligforsyning? På dette spørsmålet er det vanskelig å svare et uforbeholdent ja. Markedets stilling i utbyggingspolitikken må antydes å være den viktigste faktoren til at det bygges slik det gjør, der det bygges, når det bygges. Videre har de private aktørene, som opererer ut fra markedslogikk, en helt egen posisjon i utformingen av boligområder og boligprosjekter. Det offentliges rolle blir å korrigere eventuelle uheldige effekter dette måtte føre med seg. Slik sett fremstår den offentlige forsyningspolitikken som mer reaktiv og tilbakeskuende enn initierende. Det er likevel viktig å minne om to forhold: Planleggingen legger føringer for markedet og de private aktørene, samtidig representerer ikke ”private løsninger” av forsyningspolitikken noe nytt.

Hvis utbyggingen til boligformål er lav og etterspørselen høy vil prisnivået føre til at flere blir vanskeligstilte og dermed presses ut av det ordinære markedet. (Tennøy 2002: 22) Man finner heller ikke i dag mange kommuner som tilrettelegger tomter og selger dem uten fortjeneste, noe som ville vært en klar sosial utbyggingspolitikk.

Når governance nevnes er også spørsmålet om ivaretagelsen av de demokratiske verdiene presserende (jf. Pierre 2000B: 245). Kollektive interesser kan trues på et

område hvor private utbyggere står for planlegging og også påvirker beslutningene gjennom den avhengighet kommunen har til dem innen boligpolitikken. De private aktørenes sentrale stilling i prosessene kan være på bekostning av den demokratiske idealprosess (Fimreite m.fl. 2005).

7.2 Konklusjon

Boligpolitiske prosesser kan vanskelig ses som et område med totalt fraværende kommunal innflytelse. Interaksjonsformene mellom aktørene, som her antydes i Ski, er ikke av en art som utfordrer kommunens formelle planmyndighet. Det er i større grad tale om samarbeid eller forhandlinger hvor begge aktørgrupper har muligheten for gjensidig påvirkning. Utbygger må uansett ses som en sterk pådriver og har stor innflytelse på boligpolitikken.

En hovedforskjell mellom dagens boligpolitikk og situasjonen før dereguleringen av boligmarkedet er aktørenes motivasjon. Som allerede påpekt har private aktører vært en viktig del av boligpolitikken fra etterkrigstiden av, men da trakk de sammen med offentlige aktører mot mål om løsningen på felles problemer (dette gjelder spesielt boligbyggelagene). I dag er situasjonen at forholdet mellom kommunen og utbyggere preges av ulike tilnærminger til problemet³⁸. Private aktører er motivert ut fra ønsket om profitt (jf. Tennøy 2002: 8), mens kommunen i større grad ivaretar befolkningens ønsker. Markedet som allokeringmekanisme behøver ikke være perfekt og da må særlig velferdspolitiske implikasjoner vektlegges. Tennøy (2002) vektlegger at utbyggingspolitikken kan føre flere personer inn blant de vanskeligstilte på boligmarkedet, dermed kan de sosiale implikasjonene være store.

³⁸ Man kan selvfølgelig også tenke seg tilfeller hvor kommunen har økonomiske motiver for å gi støtte til en utbygging. Dette er også forsøkt antydnet i analysedelen. Likevel ses kommunen i det store og hele som garantist for allmenne interesser generelt og alle de berørte parter spesielt.

I hvilken grad kommunene har en boligpolitikk, eller klarer å styre utbygging, blir for de fleste tilfeller et politisk spørsmål. Aktivitetsnivået og ønsket om å ville styre, blir avgjørende. Kommunene har derimot også begrensninger i sine boligpolitiske muligheter. Markedet kan synes å være dominerende for initieringen av boligbygging. De private utbyggerne har også gode muligheter for å påvirke beslutningsprosesser innen boligpolitikken. De er imidlertid aldri fri fra offentlig kontroll. Kommunenes rolle som kontrollinstans er viktig, som aktiv initiativtaker innen forsynings- og utbyggingspolitikken kan det imidlertid synes som de har begrensede muligheter.

7.3 Avsluttende betraktninger

Arbeidet med ny plan- og bygningslov er i gang. Planlovutvalget har allerede levert miljøverndepartementet to delutredninger. Et interessant forslag her er innføringen av plankrav når det gjelder disponeringen av areal. Dette innebærer en mulig revitalisering av det såkalte ”speilvendingsprinsippet” – all bygging må skje på bakgrunn av alt foreliggende planer. Dette kan bidra til å styrke kommunens muligheter til å drive helhetlig planlegging og være med å gjøre de mindre reaktive innen boligpolitikken. Likevel er det vanskelig å se dette som en løsning på alle problemer som kan knyttes opp mot styringsforhold og deltakelse i boligpolitiske prosesser. De demokratiske implikasjonen løses ikke ved dette, videre vil man fortsatt oppleve et like stort press ved rullering som før. Plankravet kan uansett føre til mer effektive prosesser, samt en noe mindre pågang av forslag inne i planperioden.

Videre vil det være av interesse å se på hvordan innsigelsesretten innvirker på kommunenes autonomi innen boligpolitikken. En mulighet som alt er diskutert kan for eksempel være å knytte innsigelsesinstituttet til det regionale nivå og dermed i fremtiden regionene.

7.4 Veien videre

Denne studien kan sies å gi et innblikk i hvilke styringsmuligheter og utfordringer som ligger innen boligpolitikken. Det er også et bidrag til å forstå hvilke forhold som påvirker boligbyggingen. Videre kan studien bidra til økt forståelse rundt

governancemekanismer i kommunene. Oppgaven presenterer utfordringer ved boligpolitikken forsynings- og utbyggingsdel i en mer liberalisert tid.

For videre forskning på boligpolitikken vil det være viktig å kunne gjøre større kvantitative og sammenliknende studier av norske kommuner. På bakgrunn av denne studien kan man gjøre et større surveyopplegg med hovedvekt på boligpolitiske prosesser. Det vil være nyttig å skaffe kunnskap om trekk vi her vektlegger også gjør seg gjeldende i andre kommuner. Hvilke konsekvenser har ulik kommuneøkonomi, størrelse og sentralitet for disse forhold? Dette er bare noen dimensjoner som kan være aktuelle for en større undersøkelse.

Det kan også være aktuelt å studere i hvilken grad boligpolitikken skal være et offentlig anliggende og hva man kan gjøre for å styrke en mer helhetlig planlegging på et relativt liberalisert felt.

Litteratur:

- Akershusstatistikk 2006, boligbygging og næringsbygg (22.10.2006) [online]. - URL:
http://www.akershus.no/index.php?page_id=102&article_id=866&kat_id=191
- Andersen, Svein S (2003): *Case-studier og generalisering – Forskningsstrategi og design*,
Bergen: Fagbokforlaget
- Annaniassen, Erling m.fl. (1996) *Tidene skifter. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 3*.
Oslo: Exil Forlag
- Barlindhaug, Rolf (2001): *Boligforsyning og boligmarkedet*. Oslo: NIBR
- Brev til Haga (NBBL). (3.11.2006) [online]
http://www.nbbl.no/include/default_template.asp?Table=Article&Key=23303
- Boligpriser 2000-2005 (10.10.2006) [online]. – URL:
http://www.akershus.no/index.php?page_id=102&article_id=13165
- Falleth, Eva Irene (1998): *Vekst på Øvre Romerike styringsmuligheter gjennom plan- og bygningsloven*. Oslo: NIBR-notat 1998:123
- Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jacob Aars (2005): "By-governance." I *Governance i norske storbyer mellom offentlig styring og privat initiativ*. Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red.). Oslo: Scandinavian Academic Press
- Furre, Berge (2000): *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil*. Oslo: Det norske samlaget.
- Hansen, Tore (1972): *Deltakelse i en planleggingsprosess: en studie av generalplanleggingen i Tromsø kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap.
Hovedoppgave.
- Hansen, Tore (2000A): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?" I *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Baldersheim, Harald m.fl. (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Hansen, Tore (2000B): "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?" I *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Baldersheim, Harald m.fl. (red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirst, Paul (2000): "Democracy and Governance." I *Debating Governance*. Pierre, Jon (red.). Oxford: Oxford University press
- Holm, Arne (2005): *Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring*. Oslo: Byggforsknotat:72
- Igangsatt reguleringsarbeid for kvartal 6 i Ski sentrum (15.10.2006) [online]. – URL: <http://www.ski.kommune.no/News.aspx?ID=3266>
- Kickert, W.J.M. m.fl. (1997): "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks." I *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Kickert, W.J.M. (red.) m.fl. London: Sage.
- Kooiman, Jan (1993): "Social-Political Governance: Introduction" I *Modern Governance*. Kooiman, Jan (red.). London: Sage.
- Logan, John og Harvey Molotch (1987): *Urban Fortunes. Political Economy of Place*. University of California Press.
- Lyngstad, Rolv(2003): *Makt og avmakt i kommunepolitikken – rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*, Bergen: Fagbokforlaget
- Myrvold, Trine M; Arvid Strand; Arne Holm; Thorbjørn Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*, Oslo: Byggforsk
- Møteinnkalling, Ski formannskap (18.10.2004).
- Møteinnkalling, Ski formannskap (11.4.2006).
- Møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker, Ski kommune (20.2.2006).
- Møteinnkalling, det fast utvalg for plansaker, Ski kommune (6.9.2006)

Møteinnkalling, det faste utvalg for plansaker, Ski kommune (26.10.2006).

Møteprotokoll, Ski kommunestyre (16.6.2004)

Møteprotokoll, det faste utvalg for plansaker, Ski kommune (20.9.2006)

NOU nr. 14 (2003): "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven 2."

Ot. prp. Nr. 22 (2004-2005): "Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)."

Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000): *Governance, politics and the state*. London: Macmillan press LTD

Pierre, Jon (2000A): "Introduction: Understanding Governance." I *Debating Governance*. Pierre, Jon (red.). Oxford: Oxford University press

Pierre, Jon (2000B): "Conclusions: Governance beyond State Strength." I *Debating Governance*. Pierre (red.). Oxford: Oxford University press

Plan- og bygningsloven (1.11.2006) [online]. – URL: <http://www.lovdato.no/all/hl-19850614-077.html>

Predelli, Line Nyhagen, Thorbjørn Hansen, Berit Nordahl og Arvid Strand (1998): *Kommunalboligpolitikk variasjon og konsekvenser et forprosjekt*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/NBI

Rhodes, R.A.W (1999): *Understanding governance – Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, UK: Open University Press
parlamentarismen, Bergen: Fagbokforlaget

Rhodes, R.A.W. (2000): "Governance and Public Administration." I *Debating Governance*. Pierre, Jon (red.). Oxford: Oxford University press.

Rokkan, Stein (2001): *Stat, nasjon, klasse*, Oslo: Universitetsforlaget

Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget

Rose, Lawrence E. (2000): "Demokratiteori – forventninger og virkelighet." I *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Baldersheim, Harald m.fl. (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

Ski kommune kommuneplan (2004-2014).

Skogheim, Ragnhild (2001): *Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked*. Oslo: NIBR-notat 2001:108

Soria Moria erklæringen (5.11.2006) [online]. -URL:
http://www.dep.no/smk/norsk/regjeringen/om_regjeringen/001001-990342/hov001-bn.html

St.meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

Stoker, Gerry (2000): "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance." I *Debating Governance*. Pierre, Jon (red.). Oxford: Oxford University press.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2004): *Making governance networks democratic*. Roskilde: Center for democratic network governance. Working paper 2004: 1

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde universitetsforlag.

Teknisk Ukeblad nr. 3 (2006), side 16-21: *Drabantbyen er død – leve den urbane bydel*.

Teknisk Ukeblad nr. 30 (2006), side 16-21: *Smertefull vekst for Oslo by*.

Tennøy, Aud (2002): *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet*. Oslo: NIBR-rapport 2002:7

Vil hindre syv etasjer i Ski sentrum (18.8.2006) [online]. -URL:
<http://www.oblad.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060607/NYHETER/106070037>

Yin, Robert. K (2003): *Case study research – Design and methods*, US: Sage publications

Østerud, Øyvind; Kjell Goldman; Mogens N. Pedersen (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aars, Jacob, Anne Lise Fimreite og Anne Homme (2004): *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Bergen: Rapport, Rokkansenteret

Liste over informanter:

Amund Kjernli, ordfører i Ski kommune (Arbeiderpartiet).

Rannveig Andresen, leder det faste utvalg for plansaker, gruppeleder Ski SV.

Lars Henrik Bøhler, gruppeleder Ski Høyre, leder for styringsgruppen, kvartal 5/6.

Trond Kongsrud, [avgått] reguleringsjef i Ski kommune.

Leif Kjørsvik, etatsleder teknisk etat i Ski kommune.

Intervjuguide³⁹:

Generelle spørsmål knyttet til boligpolitikken:

1. Hvordan organiserer kommunen de boligpolitiske prosessene? (Areal- og reguleringsprosesser)
2. Hvilke målsettinger har kommunen for boligpolitikken?
3. Hvilke aktører deltar og på hvilket nivå/tidspunkt?
Hvilke kontaktformer er vanlige, hvilke arenaer finnes?
4. Hvor aktiv er kommunen for å trekke med ulike interesser? (høringer, møter) Hva gjør kommunen for å aktivisere dem?
5. Mer konkret: på hvilke arenaer og hvilke nivå i kommunen, tar aktørene kontakt for å fremme sine interesser?
6. Hvordan er forholdet mellom disse aktørene og kommunen?
7. Er store byggefirma/entreprenører ofte i kontakt med kommunen?
8. Hvordan opplever du kontakten mellom administrasjon og utbyggere?
9. Hva slags oppfatninger gjør du deg om hva som er den/de viktigste enkeltfaktorene for utforming av den kommunale boligpolitikken?
(Forhold, struktur, aktører, markedet, staten?)

³⁹ Dette er en samlet intervjuguide. Intervjuguidene varierte imidlertid ut fra hvilke informanter jeg skulle snakke med.

10. Hvordan opplever du forholdet til staten og overkommunale myndigheter innen boligpolitikken?

11. Hvilke virkemidler har kommunen innen boligpolitikken? Hvordan kan man gå frem for å nå målsettinger (for eksempel fra boligprogrammet)?

12. Hvordan oppfatter du kommunens rolle innen boligpolitikken? Hva er kommunens rolle i prosessene?

13. Generelt om boligpolitisk historie. Ski som sosial boligbygger. Hva er forskjellene til i dag?

14. Politiske konfliktlinjer innen boligpolitikken i Ski, hvordan står partiene?

Mer konkret på to boligområder/prosjekter (med de samme spørsmålene i bakhodet):

Sørumåsen:

Hvem tok initiativet? Hvordan skjedde det? Hvordan tok de initiativet? Var det slik at de var i dialog med kommunen, i så fall hvem i kommunen eller fremmet de det som eget forslag?

Hvilke oppfatninger gjør du deg om innsigelsen mot dette området.

Kvartal 6

Hvem tok initiativet? Hvordan skjedde det? Hvordan tok de initiativet? Var det slik at de var i dialog med kommunen, i så fall hvem i kommunen eller fremmet de det som eget forslag?

Hva er ditt generelle inntrykk av aktørene i forbindelse med utbygging av kvartal 6? Hvordan ser du på den interessen som naboene, samt Huseiernes landsforbund

har vist. På hvilken måte var kommunens administrasjon ved teknisk etat med i planleggingen.

